

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЮЖНОЙ ОСЕТИИ
ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНО

Миссия СБСЕ в Грузии

Настоящим Миссия предлагает другой проект предложений статуса Южной Осетии. Он был выработан в свете уточнений, полученных во время проведения наших коллоквиумов в Тбилиси и Цхинвали. Миссия считает его готовым для обсуждения на совместной встрече, которая намечается на начало 1995 года.

Предложения для общего распространения. Я хотел бы просить перевести его на русский язык. Миссия была бы крайне благодарна за по возможности скорейший русский перевод в целях подготовки к общей встрече.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЮЖНОЙ ОСЕТИИ
предложение

I

Это заключительный проект предложений Миссии по статусу Южной Осетии, основанный на отношениях, достигнутых на коллоквиумах в Тбилиси и Цхинвали, и на наших заключениях.

Миссия хотела бы выразить благодарность всем политикам, юристам и другим лицам в Тбилиси и Цхинвали, с которыми она имела контакты, за их предложения, критику и содействие. Она выражает особую благодарность за ценный вклад Георгия Чантурия и Ирины Саришвили. Они оба стали жертвами террористического акта в Тбилиси, совершенного 3 декабря 1994г. Георгий Чантурия был убит на месте, Ирина Саришвили была ранена.

В результате обсуждений в Тбилиси и Цхинвали Миссия предполагает, что новый конституционный статус Южной Осетии должен быть основан на соглашении между обеими сторонами в конфликте, которое должно быть передано на хранение в Секретариат СБСЕ в Вене. Оно будет реализовано путем закрепления в конституции Грузии или в одном из ее конституционных актов (независимо от того, какова будет общая структура территориального деления Грузии). Южная Осетия будет составной частью Грузии, обладающей при этом правом на самоуправление. Распределение полномочий между органами власти в центре и в Южной Осетии должно быть основано на следующих трех принципах:

- сохранение территориальной целостности Грузии;
- максимально широкое самоуправление для Южной Осетии;
- укрепление взаимного доверия.

Введение этого статуса не должно предопределять содержание будущей конституции Грузии в целом: он должен быть совместимым с любой структурой территориального деления, которая будет избрана Грузией, - как унитарной с согласованием особого статуса лишь для отдельных частей страны, так и чисто федеративной. Если будет принят последний вариант, то предложение о статусе, возможно, послужит образцом распределения полномочий между центральными органами власти и регионами. Однако, даже в этом случае Южная Осетия могла бы обладать особыми правами ("асимметричный федерализм").

Миссия предлагает четко обозначить три сферы компетенции, охватывающие законодательную, исполнительную и судебную ветви власти: исключительная компетенция центральных органов, исключительная компетенция Южной Осетии и смешанная компетенция.

1) К исключительной компетенции центральных органов должны относиться вопросы гражданства, государственной символики и государственного гимна (не включая южноосетинские), внешних связей, обороны (необходимо предусмотреть положения, учитывающие интересы безопасности Южной Осетии) и денежно-кредитной политики. (Следует отметить, что Южная Осетия должна участвовать в разработке законов, касающихся компетенции центральных органов.)

2) К исключительной компетенции Южной Осетии должны относиться вопросы ее внутреннего устройства в согласованных конституционных рамках (южноосетинская конституция, административные структуры, органы, бюджет), названия и символики (которые будут использоваться параллельно с общегосударственными), культуры, социальные и коммерческие вопросы.

3) Большинство вопросов будет отнесено к сфере смешанной компетенции: язык (решение об общегосударственном официальном языке будет приниматься в Тбилиси, а Южная Осетия может ввести дополнительный офи-

циальный язык);

- финансы (единое налоговое ведомство с отделением в Южной Осетии, осуществляющее сбор как общегосударственных, так и южноосетинских налогов);

- экономика (базовые общегосударственные законодательные нормы и макроэкономические показатели устанавливаются для всей страны, но на более низком уровне предусматривается экономическое самоуправление, в рамках которого решения принимаются южноосетинскими властями и местными органами);

- пограничные и таможенные органы (в рамках общегосударственного ведомства предусматривается создание южноосетинского подразделения);

- полиция (регулярные южноосетинские невоенные полицейские силы, включающие в свой состав и осетин, и грузин, для поддержания правопорядка параллельно с существованием общегосударственной уголовной полиции);

- судебные органы (южноосетинское подразделение судебной системы, возглавляемое верховным судом Южной Осетии, но подчиненное верховному суду Грузии или ее конституционному суду, если таковой будет создан);

- образование и здоровье.

В будущую систему распределения полномочий между Тбилиси и Южной Осетией Миссия предлагает встроить ряд "сдержек и противовесов", таких, как, например, взаимодействие при назначении должностных лиц на некоторые ключевые посты и особые положения, касающиеся военной области. Поскольку со временем некоторые или все гарантии такого рода могут стать излишними, Миссия предлагает предусмотреть практику их пересмотра на двусторонней основе через определенное время.

Выработка конституционного статуса для Южной Осетии не приведет к решению всех проблем. В дополнение к нему необходимо гарантировать надлежащее представительство Южной Осетии в грузинском парламенте и в некоторых других ключевых органах (таких, как суды высшей инстанции и ряд министерств) в Тбилиси. По всей стране необходимо обеспечить защиту этнических и языковых меньшинств, в том числе грузин в Южной Осетии. В будущих конституциях Грузии и Южной Осетии должны быть зафиксированы соответствующие гарантии. Кроме того, Миссия предлагает учредить национальный совет по защите прав этнических групп с участием представителей всех этнических групп, проживающих в Грузии.

II

1. Нерушимость границ

Юго-Осетинский конфликт - один из нескольких конфликтов в Грузии в частности и на Кавказе в целом. Он уносит человеческие жизни, причиняет материальный ущерб, разрывает вековую дружбу между осетинами и грузинами, препятствует единству Грузии, блокирует экономическое развитие и дестабилизирует этот важный регион на перекрестке Европы и Азии.

Здесь присутствует существенная международная заинтересованность в нахождении решений различных конфликтов на Кавказе, а посредством этого в нарастании стабильности на востоке Европы. Сегодняшние национальные границы по всей Европе являют собой результат длительных перекроек и войн. Стабильность, которой обладает большая часть Европы, обязана больше тому факту, что современные европейцы больше не рассматривают территориальные изменения как выход в международной политике. Усилия по увеличению сотрудничества через национальные границы заменили интерес к самим границам.

Нерушимость границ - один из основных принципов СБСЕ, международная практика и большинство ученых согласны, что в современной Европе национальное или этническое право на самоопределение не может быть разумным будучи "внешним" или "крайним" одновременно, т.е. не может быть целью изменения международных границ в одностороннем порядке или с помощью силы.

В переговорах с Миссией южные осетины часто ссылаются на свое право на самоопределение, от которого они получают право на ту или иную форму независимого государства или на союз с Северной Осетией в составе Российской Федерации. Объединение Северной и Южной Осетии может быть приемлемым, если оба государства были бы независимыми, и объединение касалось бы только их границ. Но, поскольку они являются частями Российской Федерации и Республики Грузия соответственно, любое провозглашение независимости или попытка объединиться так же затрагивают границы между этими двумя государствами. Поэтому это может иметь силу только с их согласия. В интересах стабильных границ, и Грузии, и Россия (как и Северная Осетия) настаивают на сохранении существующих границ.

Многие южные осетины отказываются признавать эти факты. Они питают уверенность в том, что сообщество наций обязано признать требование Южной Осетии на государственность. Миссия делает все возможное, чтобы объяснить своим южноосетинским собеседникам несостоятельность такой перспективы. У них нет права на международное признание. Южные осетины, по понятным взглядам на свои интересы, не могут признать законности международного сообщества в стабильных границах. В европейской истории нации гораздо более сильные, чем осетины, пытались не по доброй воле навязать свою волю соседям. Они всегда обманывались в надеждах.

Миссия глубоко убеждена, что будущее этой страны, расположенной на перекрестке между Западом и Востоком, Севером и Югом, - в единой, свободной и демократической Грузии, она должна стать регионом с открытыми границами, живущим в добрых отношениях с соседними народами и странами.

2. Право на самоопределение

Опираясь на невозможность изменения границ, международное право предусматривает различные, т.е. "внутренние" пути для жителей Южной Осетии реализовать свое право на самоопределение. После 18 месяцев переговоров с обеими сторонами Юго-Осетинского конфликта у Миссии не стало сомнений в том, что конституционный статус для Южной Осетии, извлеченный из права на внутреннее самоопределение осетинского населения, должен предоставлять надежные права и твердые гарантии, необходимые как условие для достижения прочного политического примирения в пределах единой Грузии.

а. Многие грузины будут возражать, что южные осетины не имеют права на такое внутреннее самоопределение, по следующим причинам:

- они утверждают, что Южная Осетия (грузины часто называют ее "Самачабло") находится на исторической территории Грузии и, естественно, является частью района Шида Картли. Этнический состав Южной Осетии, говорят они, сформировался в результате недавней иммиграции осетин, пользующихся поддержкой русского и советского правительства с середины XIX века. Они рассматривают Северную Осетию как истинную родину осетин.

- Другой грузинский аргумент заключается в том, что подавляющее большинство осетин живет не в Южной Осетии, а в других районах Грузии.

Следовательно, нет необходимости рассматривать Южную Осетию отдельно от других территорий, населенных Осетинами.

- Многие грузины опасаются, что другие меньшинства (главным образом армяне и азербайджанцы), компактно проживающие в Грузии, могут выдвинуть территориальные притязания, если Южная Осетия добьется этого.

- Те, кто в 1990 году высказались за отмену южноосетинских привилегий, предоставленных советским режимом в 1922 году, говорили об этом в контексте всеобщей десоветизации Грузии.

- Некоторые грузины видят территориальный статус Южной Осетии как первый шаг к расколу.

- Грузины справедливо полагают, что грузинское население, оставшееся в Южной Осетии, может стать объектом репрессий со стороны осетин. Они спрашивают: как жизни, права и имущество грузин, проживающих в Южной Осетии, могут быть защищены.

б. Первый аргумент, касаемый исторической правомерности Южной Осетии, малоубедителен. Грузинские историки признают, что ираноязычные аланы (которых они предпочитают называть "овси" или "оси") начали переселение с Северного Кавказа с начала XIV века, хотя на самом деле переселение особенно интенсифицировалось в XIX и XX веках. Фактом является то, что осетины жили в Южной Осетии веками и имеют право продолжать жить здесь как и другие жители Грузии. Некоторые миграции в других частях Европы происходили в более позднее время по сравнению с указанным; но до сих пор их результаты не обсуждаются кем-либо в таком свете. Грузины должны решить, хотят ли они быть частью этой Европы. После 18 месяцев пребывания в этой стране Миссия не сомневается, что подавляющее большинство грузин ничего иного не желают.

Существуют аргументы, что Южная Осетия не должна иметь особого конституционного статуса потому, что большинство осетин в Грузии не живут в ней, и потому, что армянские и азербайджанские меньшинства могут потребовать тоже, что и Южная Осетия. Очевидно, что согласно переписи 1989 года только 65000 осетин проживали в Южной Осетии, тогда как 100000 жили в остальной Грузии. Но Южная Осетия (как Абхазия и Аджария) имела территориальный статус, какого другие регионы с национальными меньшинствами не имели. Права же других меньшинств могут быть защищены государством с помощью конституционных положений.

Миссия не разделяет опасение, что особый территориальный статус составляет первый шаг к расколу. И наоборот: упразднение территориального статуса Южной Осетии в 1990 году усилило здесь сепаратистские тенденции. Дальнейшее отрицание территориального статуса разрушает все надежды на восстановление единства Грузии. В этом отдельном случае предоставление территориального статуса не содействует сепаратизму: это есть условие для объединения.

Миссия очень серьезно воспринимает необходимость защиты прав меньшинств. В самом деле, грузинское население в Южной Осетии составляет меньшинство внутри меньшинства. Любой статус должен охранять их права. Обязательства Южной Осетии в управлении на основании закона и демократии будут рассматриваться вместе с тем, как она будет защищать права всех своих жителей независимо от национальности.

с. Любой будущий конституционный статус должен принимать в расчет те события, которые имели место во время вооруженного конфликта в 1991/1992 гг. Все, что Миссии стало известно, указывает на то, что некоторые элементы с обеих сторон исходили из крайней жестокости. И как результат, антипатия и недоверие возрастают между осетинскими и грузинскими жителями Южной Осетии. Особые страдания, которые перенесли обе стороны в Южной Осетии, призывают к основательно отбалансированному разрешению.

Вооруженный конфликт имел различное значение для грузин и осетин. Среди грузинских участников конфликта очень многие ощущали, что время пришло к изменению демографического состава Южной Осетии и "исправить" историю. Обстрел Цхинвали был последним и самым жестоким последствием политики, цель которой - изгнание и уничтожение осетин. Многие представители Тбилиси, даже демонстрируя готовность к компромиссу, недооценивают болезненный эффект осады Цхинвали в осетинском сознании. Несколько месяцев в Цхинвали и вокруг него осетины были перед лицом неминуемой угрозы их существованию. Следовательно, грузинская сторона должна предпринять действенные меры для того, чтобы убедить осетин в том, что у них есть будущее в Грузии.

III

1. Распределение полномочий

Миссия предлагает, чтобы стороны в конфликты заключили соглашение о статусе Южной Осетии, которое было бы признано международной конференцией и передано на хранение в Секретариат СБСЕ в Вене. Это соглашение предусматривало бы за данной территорией самоуправление в составе Грузии: оно было бы реализовано путем закрепления в конституции или в одном из конституционных актов Грузии.

Согласно этому предложению Южная Осетия будет иметь собственные законодательные, исполнительные и судебные органы. Жители Южной Осетии будут не только участвовать в выборах в парламент Грузии, но и избирать свой, южноосетинский парламент. Его право на издание законов и на управление должно быть разделено между Южной Осетией и центральными властями. Распределение власти требует увязки между тремя частично противоречащими друг другу задачами:

- необходимость единого экономического, социального и правового пространства;
- максимальное самоуправление для Южной Осетии;
- укрепление взаимного доверия несмотря на раскол и вооруженный конфликт.

Возвращаясь к решениям, которые удалось найти в других частях Европы и учитывая особую ситуацию в Грузии, включая Южную Осетию, Миссия предлагает обозначить распределение трех ветвей власти между исключительной компетенцией центральных органов, исключительной компетенцией Южной Осетии и смешанной компетенцией.

а. Исключительная компетенция центра

i. Гражданство должно быть единым (грузинским).

ii. Грузинский парламент должен принять решение о государственной символике и гимне. Использование государственной символики и гимна на всей территории страны входит в компетенцию центральных органов.

iii. Ведение иностранных дел будет относиться к исключительной компетенции центральной власти. Иностранные представительства по-прежнему будут размещены только в столице, но консульские миссии, аккредитованные в МИДе Грузии, могут быть открыты в Цхинвали. Только Грузия в целом может иметь право поддерживать дипломатические и консульские отношения с другими государствами.

Южная Осетия, как и другие образования в Грузии, будет иметь право на развитие международных контактов, не относящихся к дипломатической или консульской области, а именно а в области экономики и культу-

ры. За ней (как за швейцарскими кантонами и германскими землями) будет закреплено право заключать международные договоры по всем вопросам, относящимся к ее собственной компетенции, при соблюдении государственной конституции и по согласованию с центральными органами. Таким образом, она будет иметь возможность развивать связи с Северной Осетией и другими территориальными образованиями. Будет предусмотрено право открытия южноосетинского бюро во Владикавказе и североосетинского бюро в Цхинвали.

iv. Вопросы обороны будут относиться к компетенции центрального правительства. Страна не может позволить себе иметь более одной армии.

В связи с этим в Южной Осетии придется решать проблему доверия, так как ей придется вскоре отказаться от собственных вооруженных формирований. Поэтому можно было бы предусмотреть следующие положения, направленные на укрепление доверия:

- Южную Осетию следует, по крайней мере на переходный период, объявить охраняемой демилитаризованной зоной. Все южноосетинские вооруженные формирования должны быть распущены. В Южной Осетии не следует размещать никаких подразделений грузинской армии. На жителей Южной Осетии не будет распространяться всеобщая воинская обязанность (хотя за каждым из них будет сохранено право вступить в армию добровольно). Военная безопасность Южной Осетии будет обеспечиваться миротворческими силами на основе взаимной договоренности и под международным контролем.

- В зависимости от того, как пойдет процесс приирения между осетинами и грузинами, на более позднем этапе необходимо будет рассмотреть вопрос о выводе миротворческих сил. В этой связи можно предположить два варианта:

= Южная Осетия могла бы остаться демилитаризованной зоной. Никто из жителей Южной Осетии не подлежал бы призыву в грузинскую армию.

= В качестве составной части грузинской армии могли бы быть сформированы новые подразделения, состоящие исключительно из жителей Южной Осетии (включая как осетин, так и грузин). Они были бы размещены в Южной Осетии, но входили бы в общегосударственную структуру командования. Командиры этих подразделений назначались бы министром обороны Грузии с согласия органов исполнительной власти либо парламента Южной Осетии. Размещение в Южной Осетии на постоянной основе других подразделений осуществлялось бы с согласия органов исполнительной власти либо парламента Южной Осетии. Проведение в Южной Осетии каких бы то ни было военных учений подлежало бы предварительному согласованию с органами исполнительной власти Южной Осетии.

v. Денежно-кредитную политику Грузии будут определять общегосударственные органы власти. Ими будет решаться вопрос о том, какая валюта должна быть использована в стране. Денежная эмиссия будет осуществляться исключительно центральным банком Грузии. Этот банк, который должен быть наделен самостоятельностью, будет стоять на страже финансовой стабильности. Экономические вопросы, не относящиеся к денежно-кредитной области, будут отнесены к сфере смешанной компетенции (см. III 1 с iii).

b. Искключительная компетенция Южной Осетии.

i. В рамках положения будущего соглашения и грузинской конституции Южная Осетия должна получить исключительное право устанавливать, какими будут ее политические органы и структуры. В указанных рамках

она должна также иметь право на принятие собственной конституции, где будут решаться вопросы, касающиеся политических, экономических и правовых структур южноосетинского общества. Конституция, законы и постановления, принимаемые в Южной Осетии, не должны противоречить конституции Грузии, в то же время конституция Грузии должна включать соответствующие условия для региональной автономии и защиты прав человека. Властям Южной Осетии следует соблюдать и осуществлять законы Грузии, не противоречащие соглашению о самоуправлении. Правительства, как в Тбилиси, так и в Цхинвали, обязаны уважать государственные акты друг друга.

ii. Южная Осетия должна обладать правом самой определять свое название и символику (хотя миссия рекомендовала бы консультации с Тбилиси по этому деликатному вопросу). Порядок использования южноосетинской символики параллельно с общегосударственной будет установлен властями Южной Осетии.

iii. Вопросы культуры, несомненно, будут относиться к компетенции Южной Осетии.

с. Смешанная компетенция.

i. Выбор официального общегосударственного языка или языков будет прерогативой центральной власти. Южной Осетии будет предоставлено право выбрать любой другой официальный язык для использования на своей территории в дополнение к общегосударственному.

ii. О реальном самоуправлении можно говорить только тогда, когда оно опирается на бюджетные полномочия. Поэтому Южная Осетия должна иметь собственный бюджет, разрабатываемый ее органами исполнительной власти и принимаемый ее парламентом. Вопрос заключается в том, из каких источников этот бюджет будет формироваться и каким образом Южная Осетия будет вносить свой вклад в общегосударственный бюджет. Существуют три возможные модели:

- Налоги взимаются исключительно центральным правительством. Соответственно бюджет Южной Осетии формируется исключительно за счет прямых отчислений из общегосударственного бюджета. Возможные преимущества: экономичность, высокая степень интеграции государственной финансовой системы. Возможные недостатки: недоверие со стороны Южной Осетии и ее сильная зависимость от центра.

- Налоги взимаются исключительно финансовыми органами Южной Осетии. Это позволяет Южной Осетии формировать свой бюджет самостоятельно, что может рассматриваться как преимущество. В зависимости от размеров поступлений в бюджет Южной Осетии это должно будет сопровождаться отчислениями из бюджета Тбилиси либо наоборот, отчислениями в центральный бюджет. Возможные недостатки: сильная зависимость центра и недоверие с его стороны.

- Единое общегосударственное налоговое управление с южноосетинским отделением, руководитель которого назначается министром финансов Грузии с согласия исполнительных органов Южной Осетии или ее парламента. Отделение может взимать как общегосударственные налоги, так и налоги, устанавливаемые южноосетинскими властями.

Различные виды налогов взимаются соответственно центральными и южноосетинскими финансовыми органами. Преимущества: как центральная власть, так и Южная Осетия могут самостоятельно формировать свой бюджет. Недостатки: высокие издержки, громоздкий аппарат, вероятность чрезмерного налогообложения.

Миссия считает, что последний вариант наиболее приемлемый, пос-

10

кольку он предусматривает и общегосударственную налоговую систему, и южноосетинскую. Однако должны быть выработаны гарантии для предохранения от чрезмерного налогообложения.

iii. В силу географических и демографических факторов Грузия должна представлять собой единое экономическое и социальное пространство, что не исключает возможности создания особых экономических зон. Поэтому к исключительной компетенции грузинского парламента должно быть отнесено принятие законов, определяющих социально-экономические основы жизни общества. Страна должна иметь единые гражданский, коммерческий и уголовный кодексы. В других областях за центральной властью должны быть сохранены достаточные законодательные и административные рычаги для обеспечения общенациональных интересов (в частности, в сфере охраны окружающей среды, развития промышленности, транспорта, связи, энергетики и социального сектора). В компетенцию парламента Южной Осетии должна входить законодательная деятельность по экономическим вопросам регионального значения, таким, как освоение природных ресурсов, местные промышленность и транспорт, недвижимость, развитие туризма и т.д.

Центральные органы власти не должны напрямую управлять экономикой Южной Осетии. В более широких рамках Южной Осетии должна быть в принципе предоставлена как можно большая самостоятельность в ведении ее экономических дел. Она должна иметь право на непосредственное участие в международной торговле и других видах экономического сотрудничества.

iv. Любой пограничный режим, касающийся границы с Северной Осетией, должен вырабатываться с учетом законного стремления Грузии осуществлять контроль над своими внешними границами и законного стремления Южной Осетии развивать традиционно тесные связи с Северной Осетией. В этой связи Миссия предлагает создать Южноосетинские подразделения в составе пограничного и таможенного ведомств Грузии. Персонал этих подразделений должен набираться из числа жителей Южной Осетии соответственно этническому составу ее населения. Их руководители назначались бы главами соответствующих министерств и Тбилиси с согласия южноосетинских властей.

Совершенно очевидно, что каких-либо ограничений (например, наличия пограничной полиции, контрольно-пропускных пунктов и т.д.) на поездки между Южной Осетией и собственно Грузией не должно быть.

v. В интересах укрепления взаимного доверия регулярные силы полиции в Южной Осетии должны организовываться на южноосетинской основе. Южноосетинское управление полиции должно состоять из местных подразделений, укомплектованных соответственно этническому составу местного населения. Начальник полиции Южной Осетии должен назначаться южноосетинскими властями с согласия министра внутренних дел Грузии.

В целях более эффективной борьбы с преступностью система уголовного розыска должна носить общегосударственный характер. Начальник управления уголовного розыска Южной Осетии мог бы назначаться министром внутренних дел Грузии с согласия органов исполнительной власти или парламента Южной Осетии.

vi. Применительно к судебной власти преимущества единства должны рассматриваться в увязке с необходимостью обеспечить самоуправление Южной Осетии. Наличие единого правового пространства, вообще говоря, предполагает единообразное построение судебной системы. С другой стороны, применение южноосетинских законов в принципе должно осуществляться через южноосетинские суды. Толкование и обеспечение соблюдения будущей южноосетинской конституции должно быть делом верховного суда

Южной Осетии. Верховный суд Грузии (или любой созданный в дальнейшем конституционный суд) должен быть наделен необходимыми полномочиями, чтобы обеспечивать ее соответствие конституционным нормам Грузии. Для подготовки решений по подобным вопросам Миссия предлагает сформировать смешанную палату (с участием представителей Южной Осетии). При назначении судей возможно было бы целесообразным предусмотреть международное участие.

Миссия предлагает выделить в рамках судебной системы Грузии южно-осетинское подразделение, во главе которого находился бы верховный суд Южной Осетии. Верховный суд Южной Осетии занимался бы применением южноосетинских законов и выступал бы в роли апелляционной инстанции по делам, относящимся к сфере общегосударственного законодательства. Одна из палат этого суда служила бы высшей инстанцией в вопросах толкования конституции Южной Осетии. Решения суда по всем другим вопросам подлежали бы обжалованию в верховном суде Грузии (либо в будущем конституционном суде). Подчиненная верховному суду Южной Осетии судебная структура была бы такой же, как и других частях Грузии.

Учитывая их ключевую роль с точки зрения охраны прав населения Южной Осетии, члены южноосетинского верховного суда назначались бы министром юстиции Грузии с согласия властей Южной Осетии. Судьи нижестоящих судов в Южной Осетии могли бы назначаться южноосетинскими властями с согласия министра юстиции Грузии.

vii. Первоначальная идея Миссии о подчинении осетинских и других школ южноосетинским органам власти, а грузинских - Министерству образования в Тбилиси, натолкнулась на повсеместную критику. Миссия принимает тот сравнительно убедительный аргумент, что следует создать стимул для привлечения сторон к сотрудничеству в вопросах образования. В этой связи, действительно, предпочтительной представляется единая система школьного образования в рамках смешанной компетенции, если только она будет способна обеспечить должное качество преподавания на всех необходимых языках.

2. Заключительные комментарии.

а. Повсюду в тексте настоящего документа Южная Осетия именуется "Южной Осетией". Это название было отвергнуто многими грузинами по нескольким причинам. Миссии представляется очевидным, что вопрос названия будет одним из наиболее деликатных на любых будущих переговорах. Поэтому Миссия настаивает не спешить с этим расхождением и включить его в будущий общий компромисс. Миссия рекомендовала бы грузинской стороне предоставить право окончательного выбора южным осетинам. Но она также рекомендовала бы южным осетинам основательно проконсультироваться с грузинами по этому вопросу. В случае, если не будет достигнуто соглашение, Миссия могла бы сослаться на интересные предложения грузинской стороны наподобие Alto Adige /Sudtirolo: называть по-разному: по-грузински и по-осетински.

б. Еще одним яблоком раздора, которому многие грузины и осетины, судя по всему, придают чрезвычайно большое значение, является вопрос о том, должна ли Южная Осетия в будущем именоваться "республикой" или как-то иначе (государством, регионом, областью, краем, землей и т.д.). Эти термины по-прежнему воспринимаются почти всеми в их традиционном советском понимании. В советские времена Южная Осетия имела "административный" статус "автономной области" в составе Грузинской ССР, тогда как Абхазия и Аджария были удостоены "политического" статуса "автономных республик". В ответ на провозглашенную Грузией независимость от Советского Союза, Южная Осетия объявила о своей независимости от Гру-

зии и присвоила себе наименование "республика".

Претензии Южной Осетии на государственность не получили признания со стороны международного сообщества. Возникает вопрос о том, сможет ли Южная Осетия в будущем продолжать именовать себя "республикой", являясь при этом территориальной единицей в составе Грузии.

С точки зрения Миссии, исключительно важным является надлежащее и справедливое распределение полномочий между центральными органами государственной власти и властями Южной Осетии. Поскольку будущий статус Южной Осетии будет создавать основу для мирного сосуществования, Миссия считает продолжение бурных дебатов о ее официальном наименовании непродуктивной тратой сил. В то же время она отдает себе отчет в том, что, как показали беседы, проведенные ею в Тбилиси и Цхинвали, обе стороны, к сожалению, склонны заострять внимание именно на этом. Представители обеих сторон соглашаются, что некоторые территориальные единицы в составе Грузии в будущем смогут именоваться "республиками". Тем не менее, хотя многие политики в Тбилиси и готовы присвоить этот титул Абхазии и Аджарии, едва ли от кого-то из них можно ожидать такой же сговорчивости в отношении Южной Осетии. Южноосетинские руководители, со своей стороны, считают сохранение за Южной Осетией наименования "республика" непременным условием любого будущего компромисса.

Миссия, по мнению которой данный вопрос имеет второстепенное значение, допускает, что в будущем Южная Осетия могла бы иметь любое наименование. Она хотела бы призвать грузинскую сторону проявить в этом вопросе великодушие, если Южная Осетия согласится вновь войти в состав грузинского государства.

с. Некоторые из грузинских собеседников предлагают пересмотреть границы Южной Осетии (которые следует воспринимать не в формально-юридическом, а в чисто географическом смысле) с другими частями Грузии. Они проявляют готовность предоставить Южной Осетии конституционный статус в составе Грузии, однако не хотели бы оставлять за ней районы, населенные преимущественно грузинами.

Данное предложение противоречит подходу других представителей Грузии, согласно которому ее будущее территориальное деление не должно строиться по этническому признаку. Эту точку зрения Миссия разделяет. Она выступает против любого стремления поставить под вопрос нынешние границы Южной Осетии, остававшиеся неизменными более 70-летий, если только сама Южная Осетия не согласится на их пересмотр. Любая попытка одностороннего изменения границ между Южной Осетией и остальными частями Грузии, по мнению Миссии, противоречило бы общепризнанному принципу нерушимости границ. Участники Встречи Совета СБСЕ, состоявшейся в Праге 30-31 января 1992г. в связи с югославским кризисом, призвали стороны к уважению принципа нерушимости границ - будь то внутренних или внешних - которые могут быть изменены лишь мирным путем с общего согласия.

d. Нет нужды говорить о том, что границы между Южной Осетией и остальной территорией Грузии представляют собой внутренние границы и, соответственно, их наличие не будет ощущаться явно. Грузинско-южноосетинская граница с Россией/Северной Осетией, как межгосударственная, будет иметь обычный для международных границ пограничный режим.

Миссия уже высказывала свою точку зрения о необходимости сделать все возможное, чтобы эта граница была как можно более проницаемой для жителей Южной и Северной Осетии. Руководствуясь этой целью, она внесла предложения по составу будущей пограничной и таможенной администрации с грузинской стороны.

Кроме этого, Миссия предлагает создать организационные рамки для развития регионального сотрудничества. Примеры, подобные механизму

альпийско-адриатического сотрудничества (объединяющему ряд районов Швейцарии, Германии, Австрии и Италии, а также некоторой части бывшей Югославии), указывают на возможность формирования кавказского механизма сотрудничества, ориентированного на решение проблем экономики, инфраструктуры и окружающей среды. Такой механизм, являющийся органом регионального, но при этом не обязательно межгосударственного сотрудничества, мог бы включать Южную и Северную Осетию наряду с другими заинтересованными территориальными образованиями на Кавказе.

е. Изложенное выше предложение касается распределения полномочий между центральным правительством и Южной Осетией. В нем не рассматривается вопрос о представительстве Южной Осетии в Тбилиси. Парламент, правительство и Верховный суд Грузии (равно и как любой созданный в будущем конституционный суд) будут принимать решения, жизненно важные для всей страны, включая Южную Осетию. Соответственно необходимо обеспечить, чтобы Южная Осетия была должным образом представлена в центре. Миссия предлагает закрепить в конституции Грузии гарантии надлежащего представительства Южной Осетии в таких органах, как парламент Грузии, Верховный суд, органы государственного управления (министерство иностранных дел, обороны, безопасности и т.п.), а также центральный банк.

ф: Наделение Южной Осетии конституционным статусом еще не решает вопроса о защите меньшинства на всей территории страны. В Южной Осетии с этим связана, кроме того, проблема охраны прав неосетинского населения, и в частности, грузин. Грузины в Южной Осетии должны быть эффективно защищены от любых проявлений произвола со стороны южноосетинских властей, как и осетины, проживающие в собственно Грузии, от возможной дискриминации.

Миссия представила предложения по организации полиции, судебных органов, системы образования и т.д. Помимо внесения таких практических предложений, она настоятельно призывает предусмотреть в будущих конституциях Грузии и Южной Осетии конституционные гарантии защиты прав этнических групп. Эти гарантии должны обеспечивать их права в таких областях, как образование, язык, свобода собраний, надлежащее представительство в государственных органах и учреждениях и т.д. Они должны распространяться на все этнические меньшинства, в том числе на осетин, проживающих в Грузии за пределами Южной Осетии и на проживающих в Южной Осетии грузин.

Должна быть обеспечена возможность реализации этих гарантий через все суды. Последней инстанцией должен быть верховный суд Грузии (в рамках которого следует образовать палату по охране прав этнических групп), либо будущий конституционный суд.

Миссия предлагает национальный совет по охране прав этнических групп. Он должен состоять из руководящего органа с участием политических представителей всех проживающих в Грузии этнических групп (включая осетин и грузин) и секретариата, укомплектованного разнообразным по этническому составу персоналом. Задачей совета были бы выработка стандартов в области охраны прав этнических групп и контроль за их соблюдением государственными органами. Он был бы также наделен правом законодательной инициативы. Совет имел бы право прямого обращения в верховный суд Грузии (либо в ее конституционный суд, если таковой будет создан), а также в верховный суд Южной Осетии.

г. Миссия полагает, что ее предложение может быть использовано при выработке будущей конституции Грузии как в варианте унитарного государства с территориальным статусом лишь для нескольких образований ("асимметричный федерализм"), так и в варианте федеративного устройства для всей территории Грузии.