

Ahmadov E.M.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2024.75.22-41
UDC: 341**The OSCE and the conflicts in South Ossetia and Abkhazia
from the perspective of international law**

Abstract: The study examined the OSCE's contribution to the peaceful settlement of the so-called frozen conflicts in South Ossetia and Abkhazia. From 1992 to the present, the OSCE has been making significant efforts to achieve a final settlement of these conflicts. It is known that the consequences of the August 2008 war turned out to be unfavorable for the activities of the OSCE Mission in Georgia, which had been functioning since 1992, and caused its closure at the end of the same year. However, immediately after this event, the OSCE's participation in the peace process was quickly restored, albeit in a modified form: as a co-mediator of the GID and coordinator of the IPRM in Ergneti. So, this work is devoted to the study of the role of the OSCE in the settlement of conflicts in South Ossetia and Abkhazia, in the period from 1992 to 2024, with an emphasis on the international legal aspects of its participation, as well as the analysis of the legal framework on the basis of which the legality of the declaration of independence by the breakaway Georgian territories should be determined.

Keywords: OSCE Mission; Georgian-South Ossetian conflict; OSCE BMO; conflict in Abkhazia; Georgian SSR; Medvedev-Sarkozy Plan; Kosovo precedent; uti possidetis juris; GID; IPRM.

References

1. Agafonov V. V. Politiko-pravovye osnovy priznaniya nezavisimosti Abhazii i Juzhnoj Osetii. [Political and legal bases of recognition of independence of Abkhazia and South Ossetia]. // *Juridicheskaja nauka i pravoohranitel'naja praktika – Legal science and law enforcement practice*. 2009. No. 1 (7), pp. 10-16. (in Russ.)
2. Astaninskaja jubilejnaja deklaracija «Na puti k soobshhestvu bezopasnosti» ot 3 dekabrja 2010 g. [Astana Jubilee Declaration “Towards a Security Community” dated December 3, 2010]. Available at: URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/74990.pdf> (in Russ.)
3. Baechler G. Using the status quo as an opportunity: OSCE conflict management exemplified by the South Caucasus // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden 2020*, pp. 139-149.
4. Blishhenko I.P., Solnceva M.M. Mirovajapolitika i mezhdunarodno epravo. [World politics and international law]. // M.: Izdatel'stvo «Mezhdunarodnye otnoshenija» – Publishing house "International Relations". 1991. – 160 p. (in Russ.)

♦ Ahmadov Etibar Mazahir oghlu - Doctoral student at the Department of International Public Law of the Baku State University (Azerbaijan). E-mail: etibar.ahmedov23@mail.ru

5. Bugaev F.N., Turava G.M. OBSE V Gruzii: v poiskah novogo formata. [OSCE in Georgia: in search of a new format]. // Kaspiskij region: politika, ekonomika, kul'tura–The Caspian region: politics, economy, culture. 2021. No. 1 (66), pp. 107-114. (in Russ.)
6. Eiff H. The OSCE Mission to Georgia and the status of South Ossetia // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008, Baden-Baden 2009, pp. 35-43.
7. Fenenko A.V. Organizacija po bezopasnosti i sotrudnicestvu v Evrope: istorija i perspektivy.[Organization for Security and Cooperation in Europe: history and prospects]. Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 25. Mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaja politika –Bulletin of the Moscow University. Episode 25. International relations and world politics. 2015. No. 2, pp. 22-50. (in Russ.)
8. Garcl' B. Otkrytie jashhika Pandory, ili kak pravo na samoopredelenie razzhigaet obmanchivye strasti (nekotorye mezhdunarodno-pravovye aspekty nezavisimosti Kosova). [The opening of Pandora's Box, or how the right to self-determination inflames deceptive passions (some international legal aspects of Kosovo's independence)]. Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk – Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 13. No. 5, pp. 92-116. (in Russ.)
9. Giuashvili T., Devdariani J. Geneva International Discussions – negotiating the possible // Security and Human Rights, 2016, No. 27, pp. 381-402.
10. International Law. – 4th edition / Ed. by M.D. Evans // New York: Oxford University Press. 2014. – 873 p.
11. Kemoklidze N. V otsutstvie polevyh missij: OBSE i konflikty v Gruzii. [In the absence of field missions: OSCE and conflicts in Georgia]. // OBSE Insights 8/2021 – Baden-Baden: Nomos, 2022. Pp. 187–198. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748911463-08>(in Russ.)
12. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik (Prinjata na vneocherednoj sed'moj sessii Verhovnogo Soveta SSSR devjatogo sozyva 7 oktjabrja 1977 goda, s dopolnieniem, vnesennym Zakonom SSSR ot 24 ijunja 1981 goda) [Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (Adopted at the extraordinary seventh session of the Supreme Soviet of the USSR of the ninth convocation on October 7, 1977, as amended by the Law of the USSR of June 24, 1981)]. // M.: Juridicheskaja literatura – Legal literature. 1987. – 48 p. (in Russ.)
13. Kozhevnikov F.I., Sharmazanashvili G.V. Mezhdunarodnyj sud OON: organizacija, celi, praktika. [International Court of Justice of the United Nations: organization, goals, practice]. M.: Izdatel'stvo «Mezhdunarodnye otnoshenija» – Publishing house "International Relations". 1971. – 160 p. (in Russ.)
14. MacFarlane S. N. Frozen conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008, Baden-Baden 2009, pp. 23-33.
15. Matveeva T.D. Princip territorial'noj celostnosti v mezhdunarodno-pravovom instrumentarii mirnogo razreshenija territorial'nyh sporov.[The principle of territorial integrity in international legal instruments for the peaceful settlement of territorial disputes]. // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava – Moscow Journal of International Law. 2018. No. 1, pp. 6–15. (in Russ.)
16. McCorley R. The 1999-2004 Georgia Border Monitoring Operation and the 2005-2009 follow-up projects – lessons learned and potential offerings for future engagement // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2015, Baden-Baden 2016, pp. 343-357.
17. Modebadze V., Sain F.M. Politika nepriznanija otkolovshijsja regionov Gruzii: problemy i perspektivy [The policy of non-recognition of the breakaway regions of Georgia: problems and

prospects]. // *Central'naja Azija i Kavkaz – Central Asia and the Caucasus*. 2013. Vol. 16. No. 4, pp. 108-115. (in Russ.)

18. Neukirch L. “Frozen” human rights in Abkhazia, Transnistria, and the Donbas: the role of the OSCE in a shaky system of international human rights protection mechanisms // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2017, Baden-Baden 2018*, pp. 181-200.

19. Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine / ed. by S. Fischer // Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. 2016. – 97 p.

20. Nunner S. A. International Law, Recognition and the Recent Practice of States in the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia // *Bilge Strateji*, Vol. 8, Issue 14, 2016, pp. 19-46.

21. Osmonaliev K.M. Pravovye i politicheskie aspekty Nagorno-Karabakhskogo konflikta. Oчерk. [Legal and political aspects of the Nagorno-Karabakh conflict. An essay]. Bishkek: JurInfo. 2019. – 45 p. (in Russ.)

22. Posrednichestvo i sodejstvie dialogu v kontekste OBSE. Spravochnoe rukovodstvo. [Mediation and promotion of dialogue in the context of the OSCE. Reference Manual]. // Vena: Centr po predotvrashheniju konfliktov, Sekretariat OBSE – Center for Conflict Prevention, OSCE Secretariat. 2014. – 126 p. (in Russ.)

23. Raič D. Statehood and the Law of Self-Determination // The Hague: Kluwer Law International. 2002. – 495 p.

24. Self-Determination and Secession in International Law / Ed. by C. Walter, A. Von Ungern-Sternberg, K. Abushov // New York: Oxford University Press. 2014. – 318 p.

25. Semenov V. S. Zapad i regional'nye konflikty v Gruzii (1992-2003). [The West and regional conflicts in Georgia (1992-2003)]. // *Izvestija Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki – Proceedings of Tula State University. Humanities*. 2012. No. 1-1, pp. 400-410. (in Russ.)

26. Siddi M. Abhazija, Kosovo i pravo na otdelenie. [Abkhazia, Kosovo and the right to secession]. // *Central'naja Azija i Kavkaz – Central Asia and the Caucasus*. 2011. Vol. 14. Issue. 1, pp. 72–82. (in Russ.)

27. Sterio M. The right to self-determination under international law: “selfistans,” secession, and the rule of the great powers // New York: Routledge. 2013. – 206 p.

28. Stöber S. The Failure of the osce Mission to Georgia – What Remains? // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2010, Baden-Baden 2011*, pp. 203-220.

29. The Development of International Law by the International Court of Justice / Ed. by C.J. Tams, J. Sloan // New York: Oxford University Press. 2013. – 400 p.

30. The Diversity of International Law / Ed. by A. Constantinides, N. Zaikos // Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. 2009. – 674 p.

31. Vielmini F. The OSCE and EU Actions Towards Georgian Separatist Conflicts: The Case of South Ossetia // In: *Armenia, Caucaso e Asia Centrale. Ricerche 2019* // Venezia: Edizioni Ca' Foscari. 2019. P. 369–392.

32. Zaharov V.A., Vas'kov M.A. Istoricheskie i politiko-pravovye osnovanija nezavisimosti Abhazii i Juzhnoj Osetii [Historical and political and legal grounds for the independence of Abkhazia and South Ossetia]. // Moskva; Rostov-na-Donu: Fond nauki i obrazovanija – Foundation for Science and Education, 2021. – 404 p. (in Russ.)

Ахмедов Э.М.*

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2024.75.22-41

УДК: 341

**ОБСЕ и конфликты в Южной Осетии и Абхазии
с ракурса международного права**

Аннотация: В ходе исследования был рассмотрен вклад ОБСЕ в мирное урегулирование так называемых замороженных конфликтов в Южной Осетии и Абхазии. С 1992 года и до настоящего времени ОБСЕ прикладывает значительные усилия для достижения окончательного урегулирования этих конфликтов. Известно, что последствия августовской войны 2008 г. оказались неблагоприятными для деятельности Миссии ОБСЕ в Грузии, которая функционировала с 1992 года, и стали причиной её закрытия в конце того же года. Однако непосредственно после этого события участие ОБСЕ в мирном процессе было быстро восстановлено, хоть и в измененной форме: в качестве сопосредника ЖМД и координатора МПРИ в Эргнети. Итак, данная работа посвящена изучению роли ОБСЕ в урегулировании конфликтов в Южной Осетии и Абхазии, в период с 1992 по 2024 годы, с акцентом на международно-правовые аспекты её участия, а также анализу правовой базы, на основе которой должна быть определена правомерность провозглашения независимости отколовшимися грузинскими территориями.

Ключевые слова: миссия ОБСЕ; грузино-южноосетинский конфликт; ОПМ ОБСЕ; конфликт в Абхазии; Грузинская ССР; План Медведева-Саркози; косовский прецедент; *uti possidetis juris*; ЖМД; МПРИ.

Для решения вопроса о выходе из состава СССР в Грузии 31 марта 1991 г. был проведён референдум, на котором участвовали 90,5% зарегистрированных избирателей. В результате 98,93% избирателей проголосовали за отделение от СССР, и 9 апреля 1991 года Верховный Совет Грузии провозгласил независимость страны [26, р. 403].

На этом фоне напряженность внутри Грузии начала возрастать. До выхода Грузии из состава СССР уже происходили серьезные грузино-абхазские и грузино-южноосетинские вооруженные столкновения, однако кульминационная фаза противоречий между ними приходится на период после обретения Грузией независимости.

Грузия стала участницей СБСЕ¹ в ходе первой дополнительной встречи Совета СБСЕ, состоявшейся 24 марта 1992 г. в Хельсинки.

В Будапештской встрече СБСЕ 1994 г. грузинское правительство получило значительную поддержку со стороны участников саммита. Они заявили о признании территориальной целостности Грузии в границах 1991 г. Меры, предпринимаемые грузинским правительством

* Ахмедов Этибар Мазахир оглы - докторант кафедры Международного публичного права, Бакинский государственный университет (Азербайджан). E-mail: etibar.ahmedov23@mail.ru

¹ СБСЕ - Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. В конце 1994 г. СБСЕ было реорганизовано в ОБСЕ - Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе.

вом для всецелого перехода к рыночной экономике, обеспечения защиты прав человека и основных свобод, формирования и укрепления демократических институтов, получили высокую оценку со стороны государств-участников СБСЕ [14, с. 406].

Начало работы Миссии СБСЕ в Южной Осетии приходится на 3 декабря 1992 г., и она состояла всего из 8 сотрудников. Основная задача Миссии, согласно решению КСДЛ² СБСЕ от 6 ноября 1992 г., заключалась в сведении сторон к мирным переговорам для разрешения конфликта [29, р. 205].

За весь период осуществления деятельности количество сотрудников миссии ОБСЕ в Грузии постоянно менялось. Так, в 1999–2004 гг. количество иностранных сотрудников резко увеличилось за счет сотрудников, привлеченных для осуществления мониторинговой операции пограничного контроля, и составляло 148 человек [4, с. 109].

Однако за всю историю функционирования Миссии наибольшее количество сотрудников наблюдалось в 2008 году. Общее количество сотрудников составляло 183 человек, из которых 137 были местными. Отметим также, что в 2007 г. пересмотренный бюджет Миссии составил 9 217 200 евро [29, р. 205].

Миссия СБСЕ в Грузии была создана в период важных политических событий. Еще до создания Миссии были заключены Дагомыские соглашения 1992 г., в частности, предусматривающие создание Смешанной контрольной комиссии (СКК), которая состояла из представителей Южной Осетии, Северной Осетии, Грузии и России. Поэтому Миссии СБСЕ при осуществлении своей деятельности приходилось учитывать уже имеющиеся соглашения между сторонами конфликта. В целом, деятельность СБСЕ по налаживанию связей между сторонами и установлению диалога между ними приветствовалась в Грузии.

В первое время функционирования Миссии СБСЕ ее работа считалась достаточно продуктивной. До 1994 г. мандат Миссии постепенно расширялся, и сотрудники СБСЕ получили возможность, в частности, участвовать в работе СКК, осуществлять контроль над режимом прекращения огня и наблюдение над Совместными силами по поддержанию мира. Наряду с перечисленными функциями, СБСЕ также прилагала усилия для урегулирования проблемы статуса Южной Осетии [4, с. 108-109].

Немецкий юрист Хансйорг Эйфф отмечает, что в начале 1994 г. Миссия СБСЕ в Грузии имела два направления деятельности:

- первое заключалось в укреплении доверия между сторонами путем решения практических вопросов в различных областях, представляющих взаимный интерес для всех сторон, в частности, в области торговли, возвращения беженцев, транспорта и прочих;
- второе направление состояло в содействии разрешению вопроса о статусе Южной Осетии.

Как отмечает Х. Эйфф, в этот период наибольшая перспектива существовала для решения практических вопросов, а решение вопроса о статусе требовала намного больше времени и усилий [18, р. 36].

² КСДЛ - Комитет старших должностных лиц. Данный орган ОБСЕ в 1994 г. был переименован в Руководящий совет, а в 2006 г. был окончательно упразднен.

При посредничестве ОБСЕ, РФ и Северной Осетии, 22 мая 1996 г., между Южной Осетией и Грузией был подписан Меморандум³, в котором были согласованы меры для снижения напряженности и разрешения основных спорных вопросов [6, с. 310].

Прекращение боевых действий в Южной Осетии в 1992 г. и интернационализация конфликта сопровождалось вовлечением новых международных участников для мирного урегулирования конфликта, одним из которых являлось СБСЕ. Начальный период переговорного процесса характеризовался массой возможностей для окончательного урегулирования конфликта. Иными словами открылось «окно возможностей» для урегулирования, которое позже закрылось в результате событий, связанных с интервенцией НАТО в Югославию в 1999 г. В частности, интервенция косвенным образом сказалась на стремлениях РФ к гегемонии на южнокавказском регионе и ужесточении геополитического курса по отношению к внутригосударственным конфликтам в Грузии. Возникли новые противоположные позиции сторон конфликта, а смена правительства РФ в 2000 г., властей в Южной Осетии в 2001 г. и правительства Грузии в 2003 г. уже ознаменовала новый этап в мирном процессе [32, р. 370].

По сравнению с конфликтом в Южной Осетии в Абхазии вооруженное столкновение носило более масштабный характер. Австрийский юрист Б. Гарцль отмечает о массовых нарушениях прав человека грузинскими военными в ходе наступательной операции через реку Ингур, начавшейся 14 августа 1992 г. Среди убитых и раненых были представители русской, абхазской и армянской этнических групп. Кроме того, Б. Гарцль отмечает о случаях совершения культурного геноцида путём разграбления научно-исследовательских институтов абхазской истории, литературы и языка [5, с. 102].

Процесс мирного урегулирования конфликта в Абхазии заметно отставал по сравнению с достижениями в мирном процессе по Южной Осетии. Интенсивными усилиями западных государств удалось свести грузинскую и абхазскую стороны к прямым переговорам. Первый раунд грузино-абхазских переговоров прошел в Женеве 30 октября – 1 ноября 1993 г. Эти прямые переговоры являются началом процесса урегулирования конфликта в Абхазии. Посредниками в данных переговорах выступали ООН, СБСЕ и Россия. Важным итогом встречи является принятие Меморандума о понимании⁴. В данном документе предусматривалось прекращение огня в течение переговорного процесса и обмен военнопленными. Однако, к сожалению, достичь прекращения огня не удалось и соглашение об этом осталось только на бумаге. В резолюции СБ ООН №892 от 22 декабря 1993 г. приветствовалось принятие Женевского меморандума.

Вторая встреча представителей грузинской и абхазской сторон прошла 11–13 января 1994 г. в Женеве. Посредниками в переговорах были представители ООН, СБСЕ и России. По итогам встречи стороны сделали заявление к ООН, в котором содержалась просьба об интенсификации деятельности МООНГ в районе конфликта и направлении сил ООН по поддержанию мира в Абхазию [14, с. 402-403].

Первой программой для мирного урегулирования конфликта в Абхазии принято считать План Бодена, автором которого является глава МООНГ Дитер Боден. Изначальная версия Плана Бодена была представлена в конце 2001 г., а окончательная редакция – в марте

³ Полное наименование - Меморандум о мерах по обеспечению безопасности и укреплению взаимного доверия между сторонами в грузино-осетинском конфликте.

⁴ Полное наименование - Меморандум о понимании между грузинской и абхазской сторонами на переговорах в Женеве.

2003 г. В целом, основные условия Плана можно свести следующим положениям: а) признание границ Грузии, существовавших до 1991 г.; б) создание суверенного государства Абхазия в составе Грузии, имеющую свою собственную конституцию; в) заключение федеративного соглашения между грузинским правительством и абхазскими властями и предоставление правового статуса Абхазии сравнительно более широкого, которым обладала Абхазская АССР до 1991 г.

Несмотря на то, что План Бодена был одобрен СБ ООН, стороны решительно возразили против его принятия. Автор Плана Дитер Боден отмечал, что наибольшее возражение следовало с грузинской стороны, которая резко негативно воспринимала выражение «суверенное государство» по отношению к Абхазии. В свою очередь, абхазская сторона также выражала свое недовольство с признанием суверенитета Грузии в границах 1991 года.

В.С. Семенов обращает внимание на особенность Плана Бодена, которая выражается в его декларативном характере и которая, к сожалению, не предусматривает поэтапного механизма для реализации условий урегулирования. Иными словами, в Плане Бодена отсутствовала какая-либо чёткая программа, наподобие «дорожной карты» [14, с. 405-406].

Как известно, действующая на сегодняшний день Конституция Южной Осетии 2001 г. является второй по счету после распада СССР. В данном основном законе легитимность независимой Южной Осетии напрямую обосновывается правом на самоопределение. Но следует отметить, что международно-правовая доктрина не предоставляет права на отделение в контексте права на самоопределение, за исключением случаев деколонизации. Порядок определения границ государств при обретении ими независимости определяется специальным принципом международного права – принципом *uti possidetis juris*. Смысл данного принципа заключается в том, что новыми международными границами государств являются те административные границы, которые уже существовали в рамках федеративного образования. Поэтому, обладающая лишь автономией в составе Грузинской ССР, Южная Осетия не правомочна произвольно провозгласить свою независимость.

На основе этих соображений Абхазия, являясь автономной республикой в составе Грузии, также не обладала правом на отделение, ссылаясь на принцип самоопределения. Более того, Конституция СССР ограничивала субъектов права на отделение 15 советскими республиками, и поэтому сепаратистские стремления автономных территорий противоречат и советскому законодательству [27, pp. 181, 199].

Для наибольшей ясности правового положения Абхазии и Южной Осетии в период существования СССР следует выделить следующие положения Конституции СССР 1977 года: а) в СССР объединяются 15 государств, в том числе Грузинская ССР (ст. 71); б) каждая союзная республика имеет право в любое время выйти из состава СССР (ст. 72); в) союзная республика – это суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в СССР (ст. 76); г) территория союзной республики не может быть изменена без её согласия (ст. 78); д) автономная республика находится в составе союзной республики (ст. 82); е) территория автономной республики не может быть изменена без её согласия (ст. 84); ж) в состав Грузинской ССР входят Абхазская АССР и Аджарская АССР (ст. 85); з) автономная область находится в составе союзной республики или края (ст. 86); и) в состав Грузинской ССР входит Юго-Осетинская автономная область (ст. 87) [9].

На основе приведенных выше положений можно сделать следующие выводы:

- 1) СССР являлся союзом только пятнадцати государств;
- 2) только союзные республики имели право выйти из состава СССР, чего не могли сделать автономные республики и автономные области;
- 3) только в определении союзной республики содержится выражение «суверенное государство», которое всего лишь объединилось с другими такими же государствами в СССР;
- 4) в отношении автономной республики и автономной области прямо указывается, что они входят в состав союзной республики, а про суверенную власть этих административных единиц какие-либо упоминания в Конституции СССР отсутствовали;
- 5) в отношении территории автономной области, в отличие от территорий союзной республики и автономной республики, отсутствовало положение о том, что она не может меняться без согласия данной области.

Таким образом, анализ положений советского законодательства исключает наличие даже самых мелких спорных моментов, которые могли бы послужить основой легитимности обретения Абхазией и Южной Осетией независимости. Вдобавок, Южная Осетия по сравнению с Абхазией была в еще более невыгодном положении по правовым соображениям, так как в советский период даже не имела статуса автономной республики, а была автономной областью, территория которой, помимо всего прочего, даже могла быть изменена без её согласия.

Следует также отметить, что принятие Грузии 31 июля 1992 г. Генеральной ассамблеей ООН в ряды членов организации именно с теми границами, которыми обладала Грузинская ССР, указало на то, что для международного сообщества не существует иного легитимного варианта международных границ Грузии, в том числе в отрыве от территорий Абхазии и Южной Осетии [27, р. 181].

На наш взгляд, единственный законный сценарий отделения Южной Осетии и Абхазии возможен лишь при условии согласия Грузии. В международно-правовой практике имеются примеры таких случаев: Эритрея отделилась от Эфиопии, а Восточный Тимор - от Индонезии, благодаря согласию последних предоставить этим территориям независимость после положительных результатов референдума. В итоге, эти территории стали независимыми государствами. Однако такое развитие событий в Грузии маловероятно.

Параллельно с Миссией ОБСЕ в Грузии, функционирующей с 1992 г., в 1999 г. была учреждена ОПМ⁵ ОБСЕ. ОПМ по замыслу инициаторов её осуществления должна была выражать объективную позицию по претензиям и встречным искам грузинской и российской сторон, в особенности по вопросам передвижения через границу. Создание ОПМ указывало на неспособность Грузии эффективно управлять своей границей с РФ. В рамках ОПМ ОБСЕ была уполномочена на осуществление наблюдения за российско-грузинской границей [22, р. 344].

В течение функционирования ОПМ Постоянный совет ОБСЕ имел возможность ознакомиться с отчетами вместе с фотографиями и видеозаписями инцидентов, случающихся на российско-грузинской границе, всего за два часа после происшествия. Подобная оперативность работы ОПМ была похвальной.

Сотрудники ОПМ были снабжены самыми современными техниками. В частности, они пользовались спутниковыми телефонами Thuraya, тепловизионными приборами MATIS и

⁵ ОПМ - Операция по пограничному мониторингу; на англ. - BMO, Border Monitoring Operation.

прочими. Для быстрой передачи информации в суровых горных местностях патрули часто пользовались узкополосной спутниковой связью. Полученные данные в ходе наблюдения передавались в патрульные базы, которые направляли данные в штаб-квартиру ОПМ для проверки. Штаб-квартира, в свою очередь, направляла полученные сведения в Постоянный совет ОБСЕ. Подобная оперативная работа служила гарантом того, что, ни российская, ни грузинская сторона, не могла осуществлять провокационные действия, которые могли бы привести к эскалации конфликта.

Мониторинг ОПМ проводился в режиме 24/7, а работа наблюдателей, в целом, была достаточно трудоёмкой. Чтобы обеспечить высокое качество мониторинга ОБСЕ приходилось вложить немалые финансовые средства для работы ОПМ. Так, в 2004 г. на осуществление ОПМ было выделено 13 миллионов евро, что составляет 10% от общего бюджета ОБСЕ за весь 2004 год. Финансовые средства, в основном, шли на: содержание девяти патрульных баз; транспортные средства, включая вертолеты; различное оборудование; оплату труда наблюдателей, нанятых по международному контракту; и т.д.

В 2004 г., несмотря на значительные усилия многих государств на Постоянном совете ОБСЕ, мандат ОПМ не удалось продлить из-за отказа на дачу консенсуса с российской стороны. Отказ России на продление мандата обосновался следующими соображениями: а) ОПМ уже выполнила свою задачу по наблюдению и снизила напряженность ситуации на границе; б) работа ОПМ обходилась слишком дорого; в) в результате эффективного российско-грузинского сотрудничества в сфере безопасности отпала необходимость в ОПМ, так как стороны способны надлежащим образом управлять своей общей границей и не нуждаются в наблюдении третьей стороны в лице ОБСЕ; г) работа ОПМ не является достаточно эффективной.

Таким образом, в январе 2005 г., в условиях отсутствия консенсуса на Постоянном совете ОБСЕ, ОПМ начала предпринимать соответствующие меры для завершения своей работы.

Военный эксперт Рори МакКорли отмечает, что после прекращения работы ОПМ Грузия осталась наедине с Россией без прозрачности на северной границе, гарантом чего служили наблюдатели ОБСЕ. По его мнению, за период своей деятельности ОПМ достигла внушительных результатов и является «наиболее успешной операцией ОБСЕ в сфере безопасности на сегодняшний день» [22, pp. 347-350].

Начиная с конца 2003 г., после прихода к власти президента М. Саакашвили, ситуация в отколовшихся грузинских территориях стала обостряться. Происходило это потому, что новый грузинский президент проводил прозападную политику, в частности, добивался вступления Грузии в НАТО и получал большую военную поддержку от США [31, p. 139].

Ситуация в Южной Осетии ухудшилась летом 2004 г. Произошли столкновения между грузинскими военными и вооруженными формированиями Южной Осетии. В августе 2004 г. М. Саакашвили направил Генеральному секретарю ООН, руководству ОБСЕ и главам нескольких влиятельных западных государств послание с инициативой об организации чрезвычайной конференции по Южной Осетии и расширении мандата Миссии ОБСЕ в Грузии, в частности, увеличить число международных наблюдателей и обеспечить мониторинг важно-го в стратегическом плане Рокского тоннеля [16, с.39].

Августовская война 2008 года началась с вторжения грузинских войск в Южную Осетию. Причиной такого шага, по утверждениям грузинской стороны, стали обстрелы погра-

ничных пунктов Грузии со стороны южных осетин. Однако до настоящего времени остаётся спорным, какая именно сторона несёт большую ответственность за эскалацию конфликта. В свою очередь, РФ обвинила Грузию в геноциде южных осетин. В ходе военных действий России грузинские войска были вынуждены покинуть Южную Осетию [28, р. 147].

До эскалации конфликта президент М. Саакашвили в 2008 г. предложил Абхазии конкретные условия широкой автономии в составе Грузии, в числе которых особенно следует выделить обеспечение значимого представительства Абхазии в грузинском правительстве посредством предложения поста вице-президента Грузии [28, р. 151].

Восприятие западными государствами вторжения России в Грузию в 2008 г. обладало некоторой спецификой. Так, в заявлениях их представителей не содержалось осуждения российской стороны за применение военной силы для защиты своих граждан, а лишь выражался скептицизм по поводу того, действительно ли намерения России ограничивались только защитой своих граждан или это было предлогом для расчленения территории Грузии. Иными словами, западные государства оправдывали гуманитарную интервенцию России, но считали противоправным дальнейшие действия, направленные на изменение статуса грузинских территорий и провозглашение независимости Южной Осетии и Абхазии. Военные действия начались в Южной Осетии, но впоследствии распространились и на Абхазию. Отметим также, что большинство южных осетин имели российское гражданство [20, р. 630].

Позиция Запада, оправдывающая гуманитарную интервенцию, соответствует устоявшимся ориентирам в международно-правовой доктрине. В частности, И.П. Блищенко и М.М. Солнцева оправдывают гуманитарную интервенцию, осуществляемую с целью восстановления правопорядка и справедливости, а также пресечения продолжающихся международных преступлений. Таким образом, данные авторы придерживаются позиции, согласно которой основные принципы международного права не воспрепятствуют гуманитарную интервенцию международного сообщества [3, с. 132].

В августе 2008 г. Грузии подала иск в Международный суд ООН. В заявлении содержалось обвинение российской стороны в проведении политики этнической чистки грузин и других национальных меньшинств в Южной Осетии и Абхазии. Однако подтвердив факты периодического возникновения споров между сторонами, начиная с июня 1992 г. по август 2008 г., и случаи высоковероятного нарушения прав человека, в том числе прав меньшинств, а также международного гуманитарного права, МС ООН отказался рассматривать дело в связи с отсутствием юрисдикции [30, р. 339].

Как известно, основная позиция международного сообщества выражается в непризнании Южной Осетии и Абхазии. Однако в международно-правовой доктрине высказываются мнения относительно недостаточной объективности такой интерпретации событий в Грузии. В частности, профессор Т.Д. Матвеева считает позицию государств-членов Генеральной ассамблеи ООН при принятии резолюций ГА ООН, подтверждающих территориальную целостность Грузии и отрицающих легитимность Южной Осетии и Абхазии, «сугубо формальным подходом». В качестве примеров Т.Д. Матвеева приводит резолюции ГА ООН №1781 от 15 октября 2007 г., №1808 от 15 апреля 2008 г. и №67/268 от 13 июня 2013 г. По её мнению, такая позиция характеризуется недостаточной объективностью в связи с игнорированием ключевых обстоятельств, относящихся к делу, и, как следствие, несовершенством правовой оценки [10, с. 10-11].

Президент Д. Медведев в своём заявлении от 26 августа 2008 г. коснулся на некоторые международно-правовые аспекты легитимности признания Россией Южной Осетии и Абхазии. В частности, в качестве доказательства он привел право народов на самоопределение, закреплённое в Уставе ООН и иных авторитетных международно-правовых документах, а также косовский прецедент [5, с. 94-95].

Вдобавок, Д. Медведев отметил, что легитимность провозглашения независимости Южной Осетии и Абхазии подкрепляется тем фактом, что грузинское правительство осуществило геноцид против представителей южноосетинской этнической группы, и при невмешательстве России та же участь ждала и абхазцев. Поэтому в условиях массовых грубых нарушений прав человека данные народности имели право на внешнее самоопределение [15, с. 72].

Российский юрист В. В. Агафонов считает, что факт признания Косова западными государствами уже является неоспоримым доказательством правомерности позиции России по оправданию создания южными осетинами и абхазами своих независимых государств. По его мнению, самопровозглашенные республики на территории Грузии имеют много схожего со случаем в Косово, а учитывая некоторые элементы, имеют даже больше права на независимость. Основная схожесть между данными казусами заключается в том, что территория Косово, Южной Осетии и Абхазии имели статус автономии в составе своих материнских государств, которые, в свою очередь, входили в состав более крупных государств. Сближает эти казусы также сценарии развития конфликтных отношений, а именно во всех этих случаях напряженность возросла после выражения намерения автономными территориями самоопределяться.

Отличительные особенности перечисленных случаев, в основном, заключаются в площади территории, количестве населения и уровне жизни. Однако, как отмечает В. В. Агафонов, подобные параметры в международно-правовой практике признания государств не играют существенной роли. Так, во-первых, незначительная площадь Южной Осетии и Абхазии не является препятствием к независимости, потому что в самой Европе существуют государства с еще меньшей площадью и количеством населения. Во-вторых, во многих африканских государствах уровень жизни несравнимо ниже с уровнем жизни в Южной Осетии и Абхазии, однако международное сообщество не подвергает сомнению наличие у таких государств Африки суверенитета [1, с. 14-15].

С. А. Наннер отмечает, что западные государства и Россия обосновывали свое признание, соответственно, Косова и Южной Осетии и Абхазии, на одних и тех же принципах международного права, однако интерпретировали их иначе. По его мнению, с этих пор толкование норм международного права по вопросам признания государств диктуется не правовыми соображениями, а чисто политическими мотивами тех или иных государств [25, р. 20].

Наряду с прямыми усилиями по урегулированию конфликта в Южной Осетии, со стороны ОБСЕ предпринимались также попытки косвенным образом содействовать укреплению доверия между конфликтующими сторонами путём поощрения их экономического сотрудничества. Для этой цели по инициативе ОБСЕ в течение двух лет, с 2006 по 2008 г., при финансовой помощи нескольких государств-участников ОБСЕ и Европейской комиссии, была реализована специальная программа, направленная на экономическое восстановление в зоне конфликта в Южной Осетии [13, с.48].

Но после войны в августе 2008 г. экономика Южной Осетии постепенно стала сливаться в общее экономическое пространство России. После 2008 г. экономическая ситуация в Южной Осетии стала характеризоваться стагнацией, в частности, процветает коррупция, количество безработных растёт, сокращается население и инфраструктура постепенно выходит из строя [24, р. 22].

После эскалации конфликта в 2008 г. при посредничестве французского президента Н. Саркози, являющегося одновременно председателем Совета ЕС, была достигнута договорённость о прекращении огня в Южной Осетии. Условия урегулирования из шести пунктов, представленные 12 августа 2008 г., на международном уровне более известны как «План Медведева-Саркози». Текст мирного плана в течение августа 2008 г. был подписан всеми участниками вооруженного конфликта, в том числе российским президентом Д. Медведевым.

Основные условия договорённости заключались в отказе от применения насилия, передвижении грузинских и российских войск на прежние поста и организации международной платформы для ведения переговоров с целью установления мира и создания условий безопасности в Южной Осетии и Абхазии. В частности, Женевские Международные Дискуссии (ЖМД)⁶⁷, которые продолжаются по настоящее время, были организованы во исполнение достигнутой договорённости в 2008 г.

Т. Гиуашвили и Дж. Девдариани, анализируя порядок работы ЖМД, отмечают, что данный формат находится между механизмом по политическому урегулированию и деятельностью по поддержанию мира, так как сочетает в себе элементы первого и второго. Но в большей степени ЖМД напоминают политическое урегулирование из-за следующих моментов: а) несмотря на договорённость о прекращении огня, данный режим не соблюдается полностью и частично оспаривается сторонами; б) отсутствует конкретный механизм обеспечения безопасности; в) часть населения в зоне конфликта выражает свою обеспокоенность по поводу высокой вероятности начала боевых действий [19, pp.383-384].

При начале работы ЖМД острые противоречия возникли по поводу статуса представителей Абхазии и Южной Осетии в переговорном процессе. Их представители требовали равного статуса с представителем Грузии, в противном случае отказывались участвовать в переговорах в полном составе со всеми участниками процесса. Данная проблема была решена посредством инициативы сопосредников от ООН, ОБСЕ и ЕС о проведении переговоров в рамках двух рабочих групп, в которых представители всех сторон будут иметь одинаковый статус [13, с. 71]. По нашему мнению, такая особенность ЖМД хоть и обеспечил непрерывность переговоров, но вместе с тем стала основным, противодействующим укреплению доверия между сторонами, фактором. Иными словами, ценность переговоров, заключающаяся именно в непосредственности их проведении между сторонами, была утеряна.

В ходе переговоров в рамках ЖМД со стороны России все чаще выражается намерение стать одним из сопосредников, наряду с представителями ООН, ОБСЕ и ЕС [24, р. 49]. Однако, по мнению некоторых экспертов и участников переговоров, российская сторона не отвечает основным требованиям, предъявляемым к посредникам, среди которых главным является условие беспристрастности в оказании посреднических услуг.

⁶ ЖМД - Женевские Международные Дискуссии; на англ. - GID, Geneva International Discussions.

⁷ Также встречается вариант употребления как Международные Женевские Дискуссии, МЖД. Но чаще в официальных документах употребляется как ЖМД.

Как известно, после эскалации конфликта в 2008 г. мандат ОБСЕ не был продлен, и Миссии пришлось завершить свою работу. Также рамки участия ОБСЕ в качестве сопосредника в ЖМД не были зафиксированы в каком-либо международном документе, и, как следствие, задачи ОБСЕ в этих дискуссиях носят абстрактный характер. Тем не менее, ОБСЕ продолжает выполнять часть функций, которых она осуществляла во время действия мандата Миссии, в частности, оказание гуманитарной помощи, содействие укреплению доверия, и прочие.

Т. Гиуашвили и Дж. Девдариани отмечают, что признание РФ независимости Абхазии и Южной Осетии, всего через несколько дней после подписания мирного плана от 12 августа 2008 г., можно сказать, свело на нет положение о прекращении огня, являющееся ключевым положением в данном документе. Признание сопровождалось «двусторонними соглашениями» о введении российских войск на территории «новых государств», тем самым, никакого разъединения войск и отступления на прежние позиции, предусмотренные в Плана, не произошло [19, p.386].

Швейцарский посол Гюнтер Бахлер считает, что в рамках ЖМД должны быть разработаны новые идеи для обеспечения безопасности. В частности, с одной стороны, должны быть осуществлены меры по укреплению доверия в военной области, с другой стороны, не должны оставаться нерешенными вопросы беженцев, школьного образования на родном языке, свободного перемещения через границы, и прочие.

Г. Бахлер также замечает, что переговорный процесс в ЖМД характеризуется стереотипным поведением участников переговоров, которое выражается в неизменности, заикленности и обвинительном характере их позиций, вместо того, чтобы проявлять гибкость в переговорах и идти на разумные компромиссы. Участники переговоров устно или в СМИ очень часто подчеркивают разделяющие моменты в их позициях, чем объединяющие, что также не служит интересам урегулирования. По его мнению, стороны должны предпринять больше усилий для обеспечения хороших условий жизни для простых людей путём «маленьких шагов». Вопрос реализации этих мер займет немало времени в работе двух рабочих групп и вовлеченных экспертов.

По мнению Г. Бахлера, Грузии следовало бы не останавливаться в совершенствовании государственных структур, ссылаясь на необязательность и второстепенность данного вопроса в мирном процессе по Южной Осетии и Абхазии, потому что укрепление демократических институтов внутри Грузии потенциально может ощутимо повлиять на позицию абхазской и южноосетинской сторон. Это произошло бы, как минимум, из-за того, что де-факто власти в Абхазии и Южной Осетии заинтересованы в укреплении своей государственности [17, pp. 148-149].

Основная роль ЖМД и их место в мирном процессе по Абхазии и Южной Осетии заключается, в первую очередь, в том, что они являются единственным форматом, легитимность которого исходит из единственного официального международного документа, принятого после боевых действий в августе 2008 г., – Плана Медведева — Саркози. Основные несовершенства ЖМД заключаются в отсутствии конкретики относительно задач переговоров и статуса их участников.

Вследствие неспособности ЖМД справиться с проблемой нахождения российских военных баз в Южной Осетии и Абхазии, составить согласованный механизм для обеспечения надежных условий безопасности и безрезультатности усилий по решению проблемы грузин-

ских беженцев подрываются надежды, возложенные на данную платформу. В работе ЖМД все чаще наблюдаются стремления предотвратить эскалацию конфликта или ликвидировать его последствия, чем осуществление усилий для окончательного разрешения самого конфликта.

Т. Гиуашвили и Дж. Девдариани отмечают, что подобная ситуация чревата превращением ЖМД в «арену для политического позерства, а не в платформу для подлинного диалога». Наверное, именно поэтому представители Грузии, Абхазии и Южной Осетии высказывали мнения о том, что основная работа сопосредников от ОБСЕ, ООН и ЕС заключается не в продвижении мирного процесса, а в обеспечении бесперебойного функционирования ЖМД и организации их очередных раундов. В свою очередь, такое представление о деятельности сопосредников делает данный формат неустойчивым в долгосрочной перспективе [19, pp. 387-388].

Г. Бахлер отмечает, что результаты работы ЖМД, в целом, удовлетворительны относительно проблем отдельных лиц или в решении общих проблем, например, по водоснабжению, предотвращению пожаров, и прочим. Однако при решении проблем отдельных групп, в частности, беженцев, или по таким важным вопросам, как свобода пересечения границы, существующий формат не дает желаемого эффекта [17, p. 145].

После прекращения мандата Миссии ОБСЕ в Грузии в 2008 г. возможности ОБСЕ влиять на ход мирного процесса были значительно сужены. Теперь, основное участие ОБСЕ в урегулировании конфликтов в Грузии сводилось к деятельности специального представителя действующего председателя ОБСЕ в ЖМД в сотрудничестве с ЦПК⁸. Являющаяся мозговым центром ОБСЕ по управлению конфликтными ситуациями, ЦПК оказывает сопосреднику от ОБСЕ в ЖМД аналитическую и материально-техническую поддержку. Сотрудники ЦПК периодически следят за вопросами, которые обсуждаются на раундах ЖМД, а также тестируют в Постоянном совете ОБСЕ новые предложения по спорным вопросам для выяснения целесообразности их включения в повестку дня очередного раунда ЖМД.

Следует отметить, что сопосредник от ОБСЕ находится в невыгодном положении по сравнению с сопосредниками от ООН и ЕС. Это вытекает из того, что председательство в ОБСЕ государств-участников организации ограничено годичным сроком. Как следствие, Действующий Председатель и его специальный представитель, являющиеся дипломатическими представителями определенного государства-участника ОБСЕ, не могут оставаться на своих постах больше одного года. В условиях ежегодной сменяемости сопосредника от ОБСЕ в ЖМД возникают проблемы преемственности посреднической практики, так как новому посреднику приходится тратить немалую часть и без того немного срока своих полномочий на налаживание контактов с другими участниками и изучение сложных обстоятельств в переговорном процессе. Тем не менее, при условии обладания надлежащим профессионализмом, инициативностью и лидерскими способностями сопосредник от ОБСЕ может оказать немалое влияние на ход переговоров [19, pp. 388–390].

Отметим, что на практике ОБСЕ имели место случаи, когда действующие председатели назначали специальных представителей для ведения переговоров на два года. Н. Кемоклидзе считает, что такие случаи должны стать не исключением из общего правила, а твердым пра-

⁸ ЦПК - Центр по предотвращению конфликтов; на англ. - CPC, The Conflict Prevention Center.

вилом, и, более того, следует рассмотреть возможность назначения сопосредников от ОБСЕ на еще большие сроки [7, с. 194].

Немецкий ученый-правовед Лия Нойкирх обращает внимание на активную деятельность органов и институтов ОБСЕ для пресечения и восстановления нарушенных прав человека в Абхазии после эскалации конфликта в 2008 г. Так, БДИПЧ⁹ через три месяца после боевых действий в ноябре 2008 г. опубликовало соответствующий доклад о правах человека. ВКНМ¹⁰ осудил неправомерные меры абхазских властей по отношению к грузинскому меньшинству, проживающих в Гальском районе, в частности, обязательную выдачу им новых паспортов, призыв на службу в абхазских воинских формированиях, и прочие. Также активные усилия предпринимались со стороны ПССМИ¹¹ для обеспечения полного доступа журналистов в зону конфликта, с целью исключения дезинформации общественного мнения в регионе [23, pp. 197-198].

Почетный профессор Оксфордского университета С.Н. МакФарлейн отмечает, что военные действия в Грузии в августе 2008 г. поставили под угрозу систему энергетической безопасности Европы. События имели трагические последствия для субрегиона в целом, и одновременно с этим наглядно показали бессилие международных механизмов в предотвращении конфликтов [21, р. 23].

После августовских событий 2008 г. и последующего признания двух грузинских территорий, Россия вместе с этим потребовала от ОБСЕ разделения её Миссии в Грузии на две отдельные миссии, одну для Грузии, а другую для Абхазии и Южной Осетии. Такая инициатива не получила поддержку среди государств-участников ОБСЕ и 31 декабря 2008 г. Миссия прекратила свою деятельность [29, pp. 203-204]. Впоследствии единственными «глазами и ушами» международного сообщества стала Миссия наблюдателей ЕС (МНЕС)¹², а основная роль ОБСЕ в урегулировании конфликтов в Грузии начала сконцентрироваться на посреднических усилиях в рамках ЖМД [4, с. 109]. Работа МНЕС, в свою очередь, также не является достаточно продуктивной в силу того, что абхазские и южноосетинские власти по настоящее время противодействуют доступу наблюдателей ЕС в зону конфликта [23, р. 193].

Для решения конфликтных ситуаций на местах в феврале 2009 г. в рамках ЖМД была достигнута договорённость об организации Механизма по предотвращению и реагированию на инциденты (МПРИ)¹³ в Эргнети. Координаторами МПРИ в Эргнети являются две международные организации – ОБСЕ и ЕС.

Изначально планировалось, что МПРИ будет обладать возможностью рассмотрения инцидентов на месте происшествия. Однако в связи отказом южноосетинских властей обеспечить доступ в зону конфликта, весной 2009 г. участники ЖМД договорились проводить ежемесячное рассмотрение инцидентов в селе Эргнети, не выезжая на места. В работе МПРИ

⁹ БДИПЧ - Бюро по демократическим институтам и правам человека; на англ. - ODHR, Office for Democratic Institutions and Human Rights.

¹⁰ ВКНМ - Верховный комиссар по делам национальных меньшинств; на англ. - HCNM, High Commissioner on National Minorities.

¹¹ ПССМИ - Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации; на англ. - RFoM, Representative on Freedom of the Media.

¹² МНЕС - Миссия наблюдателей Европейского союза; на англ. - EUMM, European Union Monitoring Mission.

¹³ МПРИ - Механизм по предотвращению и реагированию на инциденты; на англ. - IPRM, The Incident Prevention and Response Mechanism.

¹⁴ Иногда встречается следующий вариант употребления - Механизм по предотвращению инцидентов и реагированию на них, МПИР. Но чаще в официальных документах употребляется как МПРИ.

участвуют несколько представителей от каждой заинтересованной стороны: а) ОБСЕ представляют специальный представитель действующего председателя по южнокавказскому региону, сотрудник ЦПК и советник Председателя; б) грузинская и южноосетинская стороны представлены сотрудниками полиции и вооруженных сил; в) российская сторона представлена командующим войсками России в Южной Осетии и представителями МИД РФ; г) со стороны ЕС участвует глава МНЕС и технический персонал.

В рамках МПРИ рассматривается широкий спектр вопросов, например, поиск без вести пропавших лиц, проблемы пересечения гражданскими лицами линию административной границы между Южной Осетией и Грузией, обеспечение доступа населения к различным социальным объектам, и прочие.

Работа МПРИ наглядным образом показывает эффективность содействия диалогу на местах для общего снижения напряженности и решения многочисленных пограничных вопросов, что содействует цели укрепления доверия. Свидетельством повышения доверия между сторонами служит тот факт, что организуемый на первых порах посредством усилий ОБСЕ и ЕС встречи МПРИ впоследствии начали проводиться непосредственно между самими сторонами конфликта на двусторонней основе. Все это свидетельствует о высокой эффективности МПРИ и о том, что данный механизм играет незаменимую роль в обеспечении непрерывной работы ЖМД [13, с. 95-98].

На саммите ОБСЕ, прошедшем в Астане в 2010 г., страны ЕС выразили твердую поддержку Грузии в связи с конфликтами в Абхазии и Южной Осетии. Содержание заявления главы делегации ЕС касательно Грузии можно свести к следующим принципиальным положениям: а) приверженность суверенитету и территориальной целостности Грузии; б) поддержка международных усилий по разрешению конфликтов в Грузии, в том числе в рамках ЖМД; в) поощрение усилий ОБСЕ и дальнейшего восстановления её прежних широких полномочий в Грузии; г) необходимость обеспечения полного доступа ко всей территории Грузии, в особенности для международных наблюдателей [2].

В сентябре 2011 г. представитель Грузии при ОБСЕ П. Гаприндашвили выдвинул интересное предложение об учреждении вспомогательной группы при ЦПК. Функция группы должна была заключаться в наблюдении за ситуацией в Южной Осетии. Создание такой группы, по сути, означало бы восстановление прежних полномочий ОБСЕ, существующих в рамках Миссии в Грузии до 2008 года. Несмотря на поддержку инициативы П. Гаприндашвили Председательством Литвы в ОБСЕ, из-за возражений властей Южной Осетии она не была принята.

Парламентская ассамблея ОБСЕ также не оставалась в стороне от обсуждений ситуации в Грузии. 9 июля 2012 г. ПА ОБСЕ приняла резолюцию, в которой Южная Осетия и Абхазия были названы «оккупированными территориями» [16, с. 40]. В резолюции, таким образом, присутствие российских войск в данных территориях именовалось термином «оккупация». В документе также содержалось требование от властей частично признанных территорий предоставить доступ наблюдателям ОБСЕ в зону конфликта и обеспечить необходимые условия для возвращения вынужденных переселенцев в свои дома [11, с. 110].

2014-2015 гг. характеризовались стремлениями Москвы укрепить свое влияние в Абхазии и Южной Осетии посредством заключения новых договоров, которые подразумевали расширение военной, политической и экономической интеграции этих территорий с Россией. В октябре 2014 г. абхазской стороне был представлен проект договора, название и некоторые

положения которого были встречены с резкой критикой абхазской общественности. В конце концов, в ноябре 2014 г. после значительных уступок российской стороны де-факто власти Абхазии подписали документ.

Аналогичный договор был заключен и с южноосетинской стороной в марте 2015 г. В отличие от ситуации в Абхазии название договора южными осетинами было принято без поправок и по отношению к положениям договора не высказывались резкие возражения. Это неудивительно, так как в Южной Осетии всегда наблюдались стремления присоединиться к России, чего нельзя сказать по отношению к Абхазии, в которой тенденции к ограничению власти и полной её потере воспринимаются крайне негативно.

Однако после заключения договоров 2014-2015 гг. интеграция Абхазии и Южной Осетии с Россией фактически приостановилась. Некоторые исследователи связывают такое положение с тем, что Москва не хочет повторения ситуации с Крымом, и, отказавшись от признания отколовшихся районов Грузии, хочет сохранить рычаги давления на Тбилиси. Хотя дальнейшее развитие событий зависит от внешнеполитического курса, которого Грузия изберет, в частности, от её стремлений к НАТО и ЕС [24, pp. 56-60].

На сессии ПА ОБСЕ в июле 2016 г. была принята резолюция, осуждающая проведение российскими военными заградений из колючей проволоки на территории Абхазии и Южной Осетии, нарушающее права и основные свободы населения, например, свободу передвижения, право на семейную жизнь, собственность, и прочие [23, p. 198].

В Люксембургской декларации ПА ОБСЕ 2019 г. содержится призыв к обеспечению доступа международных наблюдателей в отколовшиеся территории Грузии. В заявлении ПА ОБСЕ в августе 2020 г., по случаю 12-летней годовщины событий в Грузии 2008 г., была подтверждена территориальная целостность Грузии и подчеркнута важность МПРИ для укрепления доверия между сторонами посредством осуществления диалога на местах.

В период продолжительного осуществления СММ ОБСЕ в Украине правительство Грузии неоднократно заявляло о целесообразности направления наблюдателей ОБСЕ также и в Грузию. Однако с российской стороны наблюдались возражения на такие предложения, обосновывая их тем, что Южная Осетия и Абхазия не являются членами ОБСЕ [4, с. 110].

Председательство Швеции в ОБСЕ в течение 2021 г. прилагало активные усилия для урегулирования конфликтов в Южной Осетии и Абхазии. Глава МИД Швеции Анн Линде, являющаяся действующим председателем ОБСЕ, во время своего визита в Грузию в феврале 2021 г. подчеркнула высокую приоритетность для ОБСЕ достижения урегулирования конфликтов в отколовшихся территориях Грузии посредством ЖМД и МПРИ, а также различных программ в области всех трех измерений безопасности [7, с. 188].

В заключение следует отметить, что достигнутые успехи в рамках переговоров при посредничестве ОБСЕ или путём укрепления доверия непосредственно в «горячих точках» Грузии посредством различных механизмов, в осуществление которых ОБСЕ влагает немалые усилия, не должны стать максимально возможным пределом усилий ОБСЕ в урегулировании конфликтов в Южной Осетии и Абхазии. Оба конфликта по состоянию на март 2024 г. все еще остаются в «замороженном» состоянии и до окончательного их урегулирования, даже большие успехи организации не могут считаться твердыми и удовлетворительными, так как возобновление конфликта одним махом способно вычеркнуть все достигнутые за несколько десятилетий успехи.

Как отмечает профессор К.М. Осмоналиев, ни один замороженный конфликт не может просуществовать вечно и, к сожалению, чем дольше длится такой конфликт, тем хуже для государства, чья территория откололась и находится под управлением временного руководства. По его мнению, выигрывают от длительного продолжения конфликта, как правило, повстанцы или сепаратисты, для которых статус-кво является неплохим вариантом, так как чем дольше оно длится, тем больше укрепляется их позиция на самопровозглашенных территориях в качестве «официальных представителей народа». Вдобавок, через некоторое время такое положение дел становится привычным для международного сообщества и может восприниматься им как данность [12, с. 27].

Поэтому усилия ОБСЕ должны находиться в постоянной динамике и организации следует применять весь арсенал мирных средств, доступных в рамках её системы мирного урегулирования. В особенности следует привлекать многочисленных юристов-международников в качестве экспертов, которые бы выявили перспективные правовые аспекты доступных в рамках ОБСЕ процедур по мирному урегулированию для их эффективного применения по отношению к конкретным спорным вопросам, тем самым обеспечить комплексный подход к урегулированию конфликтов в Абхазии и Южной Осетии.

Иными словами, мирные процедуры следует подбирать так, чтобы правовые положения, регламентирующие порядок их осуществления, позволяли с высокой вероятностью разрешить конкретный вопрос, лежащий в основе конфликта. Сказанное обретает еще больший смысл при осуществлении примирения, так как в рамках ОБСЕ существует несколько примирительных процедур, каждая из которых имеет свои преимущества и недостатки. В итоге, например, может быть решено, что часть спорных вопросов следует рассматривать в рамках ЖМД, а другую часть было бы целесообразнее урегулировать посредством примирительной процедуры, предусмотренной в Конвенции ОБСЕ по примирению и арбитражу.

Одновременно следует также признать ограниченность возможностей международных усилий по мирному урегулированию конфликтов, так как основной исход мирного процесса, в конце концов, находится в прямой зависимости от согласия сторон принять условия урегулирования.

В этой связи справедливым представляется утверждение Ф.И. Кожевникова и Г.В. Шармазанашвили о том, что ни одно мирное средство известное международной практике разрешения споров, какими бы преимуществами оно ни обладало, не способно «чудесным» образом привести к разрешению спора без искреннего стремления сторон к достижению согласия. Поэтому данные авторы считают, что оперативность процесса мирного урегулирования находится в прямой зависимости от проявленного сторонами взаимопонимания, инициативности и доброй воли, с чем трудно не согласиться [8, с. 17].

Библиография

1. Агафонов В. В. Политико-правовые основы признания независимости Абхазии и Южной Осетии // Юридическая наука и правоохранительная практика. - 2009. - №1 (7). - С. 10-16.
2. Астанинская юбилейная декларация «На пути к сообществу безопасности» от 3 декабря 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/74990.pdf>

3. Блищенко И.П., Солнцева М.М. Мировая политика и международное право. - М.: Изд-во Международные отношения. 1991. – 160 с.
4. Бугаев Ф.Н., Турава Г.М. ОБСЕ В Грузии: в поисках нового формата // Каспийский регион: политика, экономика, культура. - 2021. - № 1 (66). - С. 107-114.
5. Гарцль Б. Открытие ящика Пандоры, или как право на самоопределение разжигает обманчивые страсти (некоторые международно-правовые аспекты независимости Косова) // Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2018. - Т. 13. - № 5. - С. 92-116.
6. Захаров В.А., Васьков М.А. Исторические и политико-правовые основания независимости Абхазии и Южной Осетии // -М., -Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования, 2021. – 404 с.
7. Кемоклидзе Н. В отсутствие полевых миссий: ОБСЕ и конфликты в Грузии // ОБСЕ Insights 8/2021 – Баден-Баден: Номос, 2022. С. 187–198.
8. Кожевников Ф.И., Шармазаншвили Г.В. Международный суд ООН: организация, цели, практика. - М.: Изд-во Международные отношения. 1971. – 160 с.
9. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года, с дополнением, внесенным Законом СССР от 24 июня 1981 года). - М.: Юридическая литература. 1987. – 48 с.
10. Матвеева Т.Д. Принцип территориальной целостности в международно-правовом инструментарии мирного разрешения территориальных споров // Московский журнал международного права. - 2018. - № 1. - С. 6–15.
11. Модебадзе В., Саин Ф.М. Политика непризнания отколовшихся регионов Грузии: проблемы и перспективы // Центральная Азия и Кавказ. 2013. Т. 16. № 4. С. 108-115.
12. Осмоналиев К.М. Правовые и политические аспекты Нагорно-Карабахского конфликта. Очерк. - Бишкек: ЮрИнфо. 2019. – 45 с.
13. Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ. Справочное руководство // Вена: Центр по предотвращению конфликтов. Секретариат ОБСЕ. 2014. 126 с.
14. Семенов В. С. Запад и региональные конфликты в Грузии (1992-2003) // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. № 1-1. С. 400-410.
15. Сидди М. Абхазия, Косово и право на отделение // Центральная Азия и Кавказ. - 2011. - Т. 14. Вып. 1. - С. 72–82.
16. Фененко А.В. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: история и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. - 2015. - № 2. - С. 22-50.
17. Baechler G. Using the status quo as an opportunity: OSCE conflict management exemplified by the South Caucasus // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden 2020, pp. 139-149.
18. Eiff H. The OSCE Mission to Georgia and the status of South Ossetia // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008, Baden-Baden 2009, pp. 35-43
19. Giuashvili T., Devdariani J. Geneva International Discussions – negotiating the possible // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 381-402.
20. International Law. – 4th edition / Ed. by M.D. Evans // New York: Oxford University Press. 2014. – 873 p.

21. MacFarlane S. N. Frozen conflicts in the Former Soviet Union – The Case of Georgia/South Ossetia // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008, Baden-Baden 2009, pp. 23-33.
22. McCorley R. The 1999-2004 Georgia Border Monitoring Operation and the 2005-2009 follow-up projects – lessons learned and potential offerings for future engagement // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2015, Baden-Baden 2016, pp. 343-357.
23. Neukirch L. «Frozen» human rights in Abkhazia, Transnistria, and the Donbas: the role of the OSCE in a shaky system of international human rights protection mechanisms // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017, Baden-Baden 2018, pp. 181-200.
24. Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine / ed. by S. Fischer // Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. 2016. – 97 p.
25. Nunner S. A. International Law, Recognition and the Recent Practice of States in the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia // Bilge Strateji, Cilt 8, Sayı 14, 2016, pp. 19-46.
26. Raič D. Statehood and the Law of Self-Determination // The Hague: Kluwer Law International. 2002. – 495 p.
27. Self-Determination and Secession in International Law / Ed. by C. Walter, A. Von Ungern-Sternberg, K. Abushov // New York: Oxford University Press. 2014. – 318 p.
28. Sterio M. The right to self-determination under international law: “selfistans,” secession, and the rule of the great powers // New York: Routledge. 2013. – 206 p.
29. Stöber S. The Failure of the osce Mission to Georgia – What Remains? // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2010, Baden-Baden 2011, pp. 203-220.
30. The Development of International Law by the International Court of Justice / Ed. by C.J. Tams, J. Sloan // New York: Oxford University Press. 2013. – 400 p.
31. The Diversity of International Law / Ed. by A. Constantinides, N. Zaikos // Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. 2009. – 674 p.
32. Vielmini F. The OSCE and EU Actions Towards Georgian Separatist Conflicts: The Case of South Ossetia // In: Armenia, Caucaso e Asia Centrale. Ricerche 2019 // Venezia: Edizioni Ca' Foscari. 2019. Pp. 369–392.