

UOT 94 (479.22)

## МИССИЯ ОБСЕ В ГРУЗИИ

**Г.И.ИБРАГИМОВА, Н.А.АГАКИШИЕВА**

*Институт по правам человека НАНА*

*Ibrahimova-gulzar@rambler.ru*

*В статье отражена деятельность миссии ОБСЕ в Грузии на протяжении 17 лет. Миссия содействовала урегулированию конфликтов в Южной Осетии и Абхазии, оказывая Грузии поддержку в построении демократического правового государства, и способствуя соблюдению прав человека. Но под давлением России миссия свернула свою деятельность и оставила зоны конфликтов без международного мониторинга. А это, в свою очередь, оказало серьезный ущерб региону, так как ситуация на Южном Кавказе не стабильна и может привести к новым противостояниям.*

**Ключевые слова:** ОБСЕ, миротворческая миссия, грузино-южноосетинский конфликт, грузино-абхазский конфликт, Лиссабонский саммит

ОБСЕ является крупнейшей региональной организацией в мире, занимающейся вопросами безопасности. Деятельность ОБСЕ осуществляется в трех направлениях: военно-политическом, экономическом и экологическом, а также в направлении защиты прав человека. После распада Советского Союза и Югославии в организации произошли изменения и они нашли свое отражение на Будапештском саммите 1994 г., где Совещение по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) было переименовано на Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

ОБСЕ занимает определенное место в европейской структуре безопасности и имеет определенные особенности: она представляет собой крупнейший европейский и трансатлантический форум, созданный в интересах организации сотрудничества и поддержания диалога по вопросам безопасности, представляющим общий интерес, и тем самым отвечает требованиям концепции глобализации; она представляет собой важную организацию, определяющую нормы и принципы в области обеспечения безопасности, составляющие основы для постоянного коллективного вклада в формирование общего пространства безопасности, что, в свою

очередь, отвечает принципу неделимости безопасности и идее безопасности, основанной на сотрудничестве; она представляет собой гибкий механизм согласования позиций, в рамках которого все государства-участники имеют равные права, а принцип консенсуса при принятии решений – хотя решения ОБСЕ и не носят юридически обязывающего характера – является эффективным средством влияния на принимаемые решения [9, 37].

ОБСЕ призвана стать главным инструментом раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления в Европе. Долгосрочные миссии этой организации с целью политического мониторинга и поощрения контактов между конфликтующими сторонами, содействия строительству демократических институтов были направлены в Боснию и Герцеговину, Хорватию, Македонию, Грузию, Молдову, Таджикистан, Эстонию, Латвию, Украину; специальные группы по линии ОБСЕ находились в России (Чечня), Албании и Белоруссии [11].

Остановимся подробнее на миссии ОБСЕ по урегулированию конфликта в Грузии.

Мандат миссии ОБСЕ в Грузии после ее учреждения в начале 1993 г. продлевался каждый раз на шесть месяцев. Насчитывая 17 сотрудников – восемь дипломатов и девять военнослужащих, в том числе одного офицера из Германии. Штаб-квартира миссии неизменно находится в столице Грузии Тбилиси. Существенному расширению присутствия миссии в Южной Осетии послужило открытие генеральным секретарем ОБСЕ Джанкарло Арагоной 22 апреля 1997 г. постоянного офиса миссии в Цхинвали. Руководство Южной Осетии противилось открытию офиса, ссылаясь на односторонний характер деятельности миссии в защиту интересов Грузии. Его согласие на открытие офиса отражает рост доверия, которого миссия смогла добиться в том числе и со стороны Южной Осетии своей посреднической деятельностью [1,112].

Согласно расширенному в 1994 г. мандату миссия содействовала урегулированию конфликтов в Южной Осетии и Абхазии, оказывая Грузии поддержку в построении демократического правового государства, и способствуя соблюдению прав человека.

Прекращение огня в грузино-осетинском конфликте поддерживалось благодаря усилиям российских сил по поддержанию мира и их командованию, а также находящимся под общим российским командованием грузинских и осетинских подразделений. В соответствии с согласованной с российским командованием процедурой представители ОБСЕ осуществляли мониторинг подразделений на их позициях и присутствовали на проводящихся, как правило, раз в неделю штабных совещаниях. Благодаря возросшему доверию между грузинским и осетинским населением на седьмом заседании совместной комиссии по урегулированию

южноосетинского конфликта, состоявшемся 13 февраля 1997 г. во Владикавказе (Северная Осетия, Российская Федерация) при участии представителей Грузии, Южной Осетии, России, Северной Осетии и миссии ОБСЕ, была достигнута договоренность о сокращении числа постов - сил по поддержанию мира с 26 до 16. Это и другие решения вытекают из меморандума, подписанного 16 мая 1996 г. Стороны договорились передать ранее выполнявшиеся силами по поддержанию мира полицейские функции гражданским властям. Россию они призвали оказать содействие в финансировании осетинского батальона.

Миссия активно содействовала развитию практического сотрудничества между сторонами в конфликте. При этом центральное место в переговорах, в частности, в рамках совместной комиссии, занимали вопросы возвращения беженцев и лиц, перемещенных из зоны конфликта. Так, принятый на заседании комиссии 13 февраля 1997 г. документ определял юридические и технические аспекты порядка их возвращения. С началом этого процесса должны были и расшириться контрольные функции миссии. На деле же она помогала облегчить бедственное положение проживающих во временных строениях беженцев путем доставки и распределения гуманитарной помощи, направляемой другими организациями. Гуманитарные акции, цель которых была оказание помощи обеим сторонам, помогали добиться сближения сторон в не меньшей степени, чем организуемые миссией встречи [2,113].

Проводимая миссией политика “изменения через сближение” могла бы создать предпосылки для политического урегулирования южноосетинского конфликта. Распространенное комиссией летом 1994 г. предложение относительно будущего статуса Южной Осетии, хотя и было в принципе поддержано президентом Эдуардом Шеварднадзе и большинством политических сил в Тбилиси, поначалу было отклонено Южной Осетией, поскольку предполагало возвращение Южной Осетии в состав грузинской федерации на основах самоуправления. Кульминацией усилий по урегулированию конфликта стало подписание 16 мая 1996 г. в московском Кремле в присутствии президентов Ельцина и Шеварднадзе, а также первого лица Южной Осетии Людвиг Чибирова и посла Швейцарии Бухера в качестве представителя действующего председателя ОБСЕ Меморандума о мерах по укреплению доверия и безопасности между сторонами грузино-осетинского конфликта, а также последовавшая вслед за этим двусторонняя встреча Шеварднадзе и Чибирова во Владикавказе 27 августа 1996 г. Вопросам конкретизации меморандума и его претворения в жизнь была посвящена другая встреча на высоком уровне, состоявшаяся в Москве 4 и 5 марта 1997 г. Результатом встречи стала констатация того, что стороны в своем стремлении к урегулированию конфликта будут руководствоваться Уставом ООН, принципами ОБСЕ и обще-

признанным нормами международного права включая принципы территориальной целостности государств и права народов на самоопределение.

Задачей дальнейших переговоров стало преодоление противоречия между двумя последними принципами. С этой целью была достигнута договоренность о поддержании непрерывного переговорного процесса между сторонами в конфликте с участием представителей России, Северной Осетии и ОБСЕ. До 5 апреля 1997 г. предполагалось создать секретариат, обеспечивающий ведение переговоров, а также экспертные группы по отдельным вопросам. Положение в Грузии в целом стабилизировалось после введения 2 октября 1995 г. национальной денежной единицы лари и принятия 17 октября 1995 г. новой конституции. Миссия приняла участие в организации международного наблюдения за парламентскими и президентскими выборами 5 и 19 ноября 1995 г., завершившимися переизбранием Шеварднадзе на посту президента [1,115].

ОБСЕ принимало участие и в проходящих под эгидой ООН переговорах по абхазскому конфликту. Бескомпромиссное абхазское руководство отклоняло более активную роль ОБСЕ в урегулировании конфликта. Согласно договоренности между ОБСЕ и ООН от 29 апреля 1997 г. миссия была представлена одним сотрудником в офисе ООН по правам человека в Сухуми, и тем самым получила возможность на постоянной основе принимать участие в деятельности по крайней мере в одной из важных сфер урегулирования.

В ноябре 1998 г. грузинская сторона предложила проект "временного документа" по политическому решению, который будет обсуждаться на регулярных встречах вместе с осетинским вариантом [2,120].

Первая встреча государственного министра Грузии В.Лордкипанидзе с осетинским руководством в январе 1999 г. привела к некоторым многообещающим решениям: обе стороны намереваются энергично работать над "временным документом", возобновить деятельность совместной контрольной комиссии (СКК), активизировать работу по постконфликтному экономическому восстановлению, в том числе на основе нового грузинско-российского соглашения [3,55].

Актуальной проблемой миссии являлось также возвращение беженцев. Грузия неоднократно указывала на то, что возвращение грузинского населения в села Цхинвальского района проходило в определенной мере беспрепятственно, что нельзя сказать об организованном возвращении беженцев в Цхинвали и другие города района.

В отчетах ОБСЕ за 1998-1999 гг. об Абхазском конфликте говорится о «заморозжении» мирного процесса. ОБСЕ так и не смогла укрепить совместное бюро ОБСЕ и ООН в Сухуми. ОБСЕ и ООН так и не нашли четырех сотрудников для работы там на постоянной основе. ОБСЕ и ООН не смогли открыть бюро ОБСЕ в Гали. Также организация отмечает, что порой не может ни закрыть бюро ОБСЕ там, где оно больше

не нужно, ни открыть его там, где оно необходимо. Ей не удалось изменить характер операции по поддержанию мира - ведь поддержание мира порой понимают скорее как право удержать за собой ту или иную территорию, а не сохранить мир. Что касается тяжелого вооружения в Абхазии, его также не удалось поставить под международный контроль, как и организация международного наблюдения за процессом возвращения беженцев [2,56].

По мнению ОБСЕ проблема в принципиальном подходе решения вопроса, а также в том, что международное сообщество слишком занято проблемами на Балканах и, тем самым отодвинуло конфликты в этом регионе на задний план.

В связи с этим ОБСЕ напоминает решение встречи ОБСЕ на высшем уровне, декларацию лиссабонской встречи ОБСЕ на высшем уровне, резюме председателя на заседании Совета министров иностранных дел в Копенгагене и решение встречи Совета министров в Осло.

В Будапеште, в частности, главы государств и правительств **"выразили глубокую озабоченность в связи с «этнической чисткой», массовым изгнанием населения – преимущественно грузинского – из мест проживания и гибелью большого числа невинных гражданских лиц"**.

В Лиссабоне главы государств и правительств осудили **"«этническую чистку», в результате которой имеют место массовое уничтожение и насильственное изгнание преимущественно грузинского населения в Абхазии"** и констатировали: **"Деструктивные действия сепаратистов, в том числе создание препятствий для возвращения беженцев и перемещенных лиц... подрывают позитивные усилия, предпринимаемые для политического урегулирования этих конфликтов."**

В Копенгагене министры подчеркнули, **"...что для мирного урегулирования конфликтов в Грузии требуются дополнительные меры транспарентности в отношении вооружений и военной техники в районах конфликтов"** [3,58].

В Осло удалось принять действительно целенаправленное решение, в котором министры стран ОБСЕ "обращаются к ООН и Группе друзей Генерального секретаря ООН как инициаторам женевского процесса и к Российской Федерации как содействующей стороне с призывом активизировать их усилия с целью выполнения уже принятых решений и договоренностей". Министры отметили важность создания "совместной местной администрации в Гальском районе с участием возвращающихся лиц". После длительной стагнации в процессе разрешения грузино-осетинского конфликта в 1999 г. удалось снова задействовать механизмы урегулирования. При активной помощи и участии Миссии вновь заработали и Смешанная контрольная комиссия (СКК), и аппарат политических переговоров. В свете решений, принятых Советом министров в Осло в декабре 1998 г., Миссия подчеркивала необходимость сохранить дина-

мику процесса, избежать прошлогодних тупиков и воспользоваться стабильной военной ситуацией и оживлением контактов на низовом уровне как основой для дальнейшего продвижения вперед. Хотя в конце отчетного периода этот процесс замедлился и стал приносить менее существенные, чем хотелось бы, результаты, стороны заявили о своем намерении соблюдать график встреч и установленные сроки.

Первая поездка государственного министра Грузии в Цхинвали в феврале положила начало ряду встреч на высоком правительственном уровне. Находившийся в «замороженном» состоянии с 1997 г. Политический процесс был возобновлен на уровне экспертов. После полуторогодового перерыва в марте и июле состоялись заседания СКК, занимающейся вопросами безопасности, экономического восстановления и возвращения беженцев.

В рассматриваемый период Миссия развивала свои контакты с грузинской и южноосетинской сторонами, а также с посредниками из Российской Федерации и Северной Осетии/Алании. Соответственно, она играла конструктивную роль, содействуя обеспечению транспарентности и доверия применительно к деятельности Смешанных сил по поддержанию мира (ССПМ). Присутствие Миссии оказалось особенно важным после летней ротации ССПМ. В то же время на протяжении всего отчетного периода военная обстановка в зоне конфликта оставалась спокойной и стабильной. По инициативе Миссии Европейская комиссия получила в СКК статус наблюдателя при рассмотрении проблем экономического восстановления и связанных с ним экономических вопросов. Это было сделано по просьбе Председателя Европейской комиссии.

В другой конфликтной зоне Грузии, в Абхазии отсутствовало какое-либо продвижение, несмотря на то, что обе стороны продолжали свои встречи в рамках руководимого ООН Координационного совета. Не было также достигнуто соглашения о возвращении беженцев и ЛПВС в Гальский район.

Руководитель Миссии, представляющий в Координационном совете Действующего Председателя ОБСЕ, неоднократно заявлял о важности безусловного и безопасного возвращения беженцев в Гальский район как необходимой предпосылки урегулирования конфликта. Соглашение об этом является также условием выполнения принятого в Осло в декабре 1998 г. решения Совета министров ОБСЕ о создании в Гальском районе бюро по правам человека.

Стороны не смогли придти к единому мнению о роли миротворцев СНГ и о районе их развертывания. Абхазия категорически выступала против любой инициативы, ограничивающей то, что она считает своим суверенитетом над абхазской территорией. В связи с приближающимися у обеих сторон выборами процесс переговоров фактически застопорился [4,40].

Миссия постепенно наращивала свою деятельность в Абхазии и в тесном взаимодействии с другими организациями, особенно ООН, совершила несколько поездок. Их цель заключалась в подготовке Миссией проектов, особенно в области прав человека и СМИ.

По инициативе ОБСЕ и БДИПЧ в Варшаве в августе состоялись встречи грузинских, абхазских и южноосетинских журналистов. Одним из ее важнейших итогов стали предпринятые участниками этой встречи первые шаги по созданию общекавказского союза журналистов, в частности, с целью защиты их прав. Заметным событием со стороны прав человека было вступление Грузии в Совет Европы. Грузия обязалась укреплять верховенство закона и идти дальше по пути реформирования судебной системы. Была создана комиссия, работающая над приведением внутреннего законодательства в соответствие с международными нормами. В тесном сотрудничестве с Советом Европы Миссия следит за соблюдением Грузией обязательств, взятых ею на себя при вступлении в эту организацию [8, 80]. Весной 2000 г. миссия обеспечила международное признание президентских выборов 9 апреля [4, 55].

После почти двухгодичной паузы в апреле 2001 г. во Владикавказе состоялось одиннадцатое пленарное заседание Смешанной контрольной комиссии (СКК). Впервые в этом заседании приняли участие представители Европейского союза. За этим заседанием последовали несколько встреч сопредседателей Комиссии. Миссия подчеркивала, что заседания СКК, хотя они и ограничиваются вопросами безопасности экономики и беженцев, должны проводиться не в отрыве от политического диалога, а параллельно с ним в интересах сохранения поступательного хода процесса переговоров [5,53].

Восьмое совещание группы экспертов по политическим вопросам было проведено в октябре 2002 г. в Каштелу-Бранку по приглашению Португалии как Действующего председателя ОБСЕ. Стороны согласились, что предыдущие совещания и дискуссии экспертов о различных аспектах политического урегулирования, включая обсуждение *проекта промежуточного документа*, позволили укрепить взаимопонимание между ними и расширили основу для взаимоприемлемого урегулирования конфликта. Тем самым обеспечивается непрерывность процесса мирного урегулирования конфликта [6,54].

В докладе ОБСЕ за 2003 г. отмечалось, что в конце года между всеми сторонами было наконец достигнуто соглашение об освоении 2,5 миллионов евро, безвозмездно выделенных Миссией Европейской комиссией на реализацию проектов, касающихся возвращения беженцев/ВПЛ и совершенствования инфраструктуры в районах, пострадавших от конфликта. Эти проекты, призванные способствовать укреплению доверия на уровне общин, будут осуществляться в 2004 году во взаимодействии с УВКБ и ПРООН [7,100].

Очередное обострение ситуации произошло в начале 2004 г. когда новое руководство Грузии объявило о курсе на восстановление территориальной целостности страны. 31 мая 2004 г. в зону грузино-осетинского конфликта, где имели право находиться только грузинские, южноосетинские и российские миротворческие силы, грузинская сторона перебросила подразделения своих внутренних войск и тяжелую военную технику. Миссия ОБСЕ заявила, что это является «грубейшим нарушением ранее подписанных соглашений». Одновременно началась дипломатическая война между Грузией и Россией [10, 95].

В январе 2005 г. на заседании ПАСЕ в Страсбурге грузинский президент Саакашвили обнародовал мирные инициативы в отношении Южной Осетии, предложив региону статус широкой автономии. Но президент Южной Осетии отверг это предложение.

В 2008 г. 30 июня ОБСЕ опечатала двери своего офиса в Тбилиси и свернула свою миссию, проработавшую в зоне конфликта 17 лет.

ОБСЕ приступила к выводу штата своих сотрудников еще до истечения срока действия своего мандата. Военные наблюдатели ОБСЕ совершили свой последний обход 25 июня, а глава миссии Терхи Хакала (Terhi Nakala) нанес прощальный визит президенту Грузии Михаилу Саакашвили и другим официальным лицам.

Несмотря на интенсивные переговоры, 56 государств-членов ОБСЕ так и не смогли достичь консенсуса по поводу продления мандата миссии. На состоявшемся 27-28 июня неофициальном заседании глав внешнеполитических ведомств стран ОБСЕ на греческом острове Корфу стороны не сумели урегулировать имеющиеся разногласия, поскольку Россия продолжала настаивать на придании миссии нового мандата.

В настоящее время эксперты уверены, что возвращение миссии ОБСЕ в Грузию будет способствовать улучшению ситуации в ряде сфер в зонах конфликта. В свою очередь, РФ выступает против возобновления мандатов международных миссий в Грузии и требует, чтобы в отклонившихся регионах были представлены отдельные миссии. Но эксперты считают данное предложение неприемлемым для Грузии, так как Тбилиси не признает независимость Абхазии и Южной Осетии, и считает их грузинскими территориями, оккупированными Россией. Москва не заинтересована допускать международных наблюдателей в зоны конфликта, так как хочет быть единолично представленной в отклонившихся регионах. На наш взгляд ситуация на Южном Кавказе настолько накалилась, что нуждается в незамедлительном международном присутствии.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 1996/1997 гг.
2. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 1998/1999 гг.
3. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 1999 г.

4. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 2000 г.
5. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 2001 г.
6. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 2002 г.
7. Ежегодный доклад о деятельности ОБСЕ за 2003 г.
8. ОБСЕ. Справочник. 2000 г.
9. Кремпнок В. На пути к урегулированию конфликтов // США: Экономика. Политика. Идеология. М., 1990. № 12.
10. Южный Кавказ: истоки сепаратизма, разрешение конфликтов и долговременный мир. Под редакцией Алиева Н., Тбилиси, 2009 г., 113с.
11. [http://russian.osce.usmission.gov/participating\\_states.html](http://russian.osce.usmission.gov/participating_states.html)

## ATƏT-İN GÜRCÜSTANDA MISSİYASI

G.İ.BRAHİMOVA, N.Ə.AĞAKİŞİYEVA

### XÜLASƏ

Məqalə 17 il müddətində Gürcüstanda ATƏT-in sulhməramlı missiyasını əks etdirir. Missiya Cənubi Osetiya və Abxaziya münaqişələrinin həllinə təsir göstərərək, Gürcüstanda demokratik hüquqi cəmiyyətin qurulmasına dəstək oldu və insan hüquqlarının həyata keçirilməsinə təsir etdi. Amma Rusiyanın təsiri ilə missiya öz fəaliyyətini dayandırdı və nəticədə münaqişə zonası beynəlxalq monitorinqsiz qaldı. Bu isə region üçün təhlükədir, belə ki, Cənubi Qafqazdakı vəziyyətin stabil olmaması yeni münaqişələrə gətirib çıxara bilər.

**Açar sözlər:** ATƏT, Sulh məramlı missiya, Gürcüstan-Cənubi Osetiya münaqişəsi, Gürcü-Abxaz münaqişəsi, Lisabon sammiti

## OSCE MISSION IN GEORGIA

G.I.BRAHIMOVA, N.A.AGAKISHIYEVA

### SUMMARY

The article reflects the activity of OSCE mission in Georgia for 17 years. The mission helped resolve the conflicts in South Ossetia and Abkhazia, and provided support in building democratic state law and promoted human rights in Georgia. Yet, under Russian pressure the mission stopped its activities and left the conflict areas without international monitoring. This in turn, is a serious threat to the region as the situation in South Caucasus is unstable and can lead to new confrontations.

**Key words:** OSCE, Peacekeeping mission, Georgian-South Ossetian conflict, Georgian-Abkhazian conflict, Lisbon summit