

ქართულ-ოსური კავშირი “იბერ-ირონი”

სამხრეთ ოსეთის პოლიტიკურ-
სამართლებრივი სტატუსის კონცეფცია

სამხრეთ ოსეთის პოლიტიკურ-სამართლებრივი სტატუსის
კონცეფცია – მაია ცაბოშვილის საერთო რედაქციით.
ქართულ-ოსური კავშირი “იბერ-ირონი”, თბილისი, 2005

გამოცემულია ბრიტანეთის საბჭოს დახმარებით

Conception of political-legal status of the Republic of South-Ossetia
Maia Tsaboshvili (ed.), Georgian-Osetian Union “IBER-IRONI”,
Tbilisi, 2005

Published with the support of the British Council

Содержание

Общее Заявление.....	31
Политико-правовой статус в контексте вопроса территориального устройства Грузии.....	32
Политико-правовой статус республики Южная Осетия.....	33
Выборы.....	34
Соглашение о разграничении полномочий.....	36
Дополнение по военным вопросам.....	40
Дополнение по экономическим вопросам.....	40
Соглашение о реституции.....	41
Гарантор политико-правового статуса Республики Южная Осетия.....	42

1. Общее Заявление

1.1 Данная концепция не представляет собой документ с законченной формой, который детально определяет рамки и механизм урегулирования южноосетинского конфликта. Она дает желательным усилиям определенное направление и заостряет внимание на концептуальные трудности (статус, территориальное устройство, распределение полномочий и т.д.) решения вопроса. Разумеется, на основе дискуссий возможно внесение корректив в концепцию и ее изменение в соответствии с политическими требованиями.

1.2 Учитывая важность сделанного шага, авторы концепции подчеркивают то обстоятельство, что данная концепция, являющаяся основой политико-правовых отношений грузинского и осетинского народов, должна учитывать долгую традицию успешного совместного проживания обоих народов в едином государстве. Вместе с этим, она заостряет внимание на добрую волю и ответственность представителей грузинского и осетинского сторон в процессе принятия решений для сближения сторон, и должна заложить фундамент динамического развития отношений между двумя народами как на высоком политическом, так и на социально – культурном уровнях.

1.3 Вопрос политического статуса Южной Осетии состоит в тесной связи с проблематикой политического статуса Абхазии и их рассмотрение в отдельности друг от друга практически не представляется возможным. Недопустимо признание особенности абхазов и придания им в отличие от осетин особенного, гораздо высокого по уровню статуса самоуправления. Этот шаг вызовет напряжение со стороны осетин, поэтому политико-правовой статус осетин и абхазов должен рассматриваться одновременно и на одном уровне.

1.4 При определении политического статуса Южной Осетии, авторы концепции постарались максимально учесть все возможные требования осетинской стороны, что с одной стороны, способствует согласию осетинской стороны вести переговоры и предотвращению постановки контрпродуктивных предложений с другой стороны.

1.5 Понятие «автономия» не должно отождествляться с советским понятием автономности и не выражает политико-административную единицу. Этим выражена способность независимо действовать и принимать решение в рамках, строго определенных конституцией.

2. Политико-правовой статус в контексте вопроса территориального устройства Грузии

2.1 Первостепенные принципы

2.1.1 Грузия представляет собой единое государственное пространство, только она является субъектом международного права и не может быть разделена на самостоятельные части, кроме как в случаях, предусмотренных нормами международного права.

2.1.2 Государственный суверенитет Грузии распространяется на всю ее территорию и основывается на всеобщих, прямых и демократических выборах, проводимых на всей территории государства. Государственные границы Грузии признаны международным сообществом в 1991 году после обретения независимости. Недопустимо одностороннее изменение государственных границ Грузии, выход каких-либо территорий, их присоединение к другому государству или создание других союзов.

2.1.3 Придание Южной Осетии особого политического статуса в составе Грузии не рассматривается отдельным вопросом и представляет собой один из составных частей сферы государственного устройства Грузии.

2.1.4 Придание Южной Осетии особого политического статуса должно отвечать культурно-политическим требованиям осетинского народа и ни в коем случае не ущемлять права остальных граждан Грузии, проживающих на территории Южной Осетии.

2.1.5 Особый политический статус Южной Осетии не должен уступать по своему содержанию статусу другого особого субъекта (Абхазии), не должен в этом плане создавать чувство ущемленности у осетинского народа и с другой стороны, создавать предпосылки для развала и расчленения Грузии.

2.2 Политико-правовой статус республики Южная Осетия

2.2.1 Основные принципы

2.2.1.1 Основной принцип территориального устройства Грузии асимметричная федеративная система, которая основывается на принципах придания горизонтальной автономии и субсидиаритета¹, состоит из центральной власти федерации и субъектов, составляющих (создающих) федерацию: субъектов, имеющих особый статус (условно и в последующем Республика Абхазия и Республика Южная Осетия) и субъектов федерации (напр. Аджара, Мингрелия-Сванети, Кахети и т.д.)².

2.2.1.2 Субъекты, составляющие федерацию и имеющие особый статус (Республика Абхазия и Республика Южная Осетия) суверенны³ и обладают свойствами государственности: исполнительной, законодательной и судебной властью; имеют свой гимн, герб и конституцию. Власть Республики Южная Осетия обладает независимым источником легитимации – жители Южной Осетии.

2.2.1.3 Территория Республики Южная Осетия и официальное название (в названии необходимо указание на осетинский характер территории! возможно совместное употребление в названии осетинского и грузинского эквивалентов, к примеру – Южная Осетия-Цхинвальский Округ) определяются или конституцией Республики Южная Осетия, или специальным соглашением между властями Республики Южная Осетия и центральной властью федерации. Вопрос внутреннего территориального устройства решается конституцией Республики Южная Осетия (для полной защиты общегосударственных интересов Грузии и граждан неосетинской национальности на территории Южной Осетии необходимо заранее согласовать с центральной властью федерации вопросы внутреннего территориального и политико-структурного устройства Южной Осетии).

2.2.1.4 С целью интенсификации, улучшения отношения с центральной властью и другими сторонами, проведения консультации по разным

¹ В тех случаях, когда местная власть не в состоянии выполнить свои права и обязанности возможно вмешательство центральной власти.

² Административно-политическое устройство субъектов федерации, распределение полномочий с центром федерации, участие в законодательном органе и распределение ветвей власти – это те вопросы, которые не рассматриваются здесь конкретно и требуют дополнительного документального определения.

³ Ограниченный суверенитет, основывающийся на принципе внутрисубъектного понятия «самоопределения народов».

вопросам и проведения общественно-культурных мероприятий, Республика Южная Осетия имеет право на открытие своего представительства в столице Грузии Тбилиси со своим персоналом и руководителем.

2.2.1.5 Лица, проживающие на территории Республики Южная Осетия являются гражданами государства Грузии.

2.2.1.6 На территории Южной Осетии официальным (делопроизводственным) языком являются осетинский и грузинские языки. Что касается конкретных вопросов использования грузинского и осетинского языков в административных сферах, а также проблематики русского языка – это предмет особого соглашения.

2.2.2 Выборы

2.2.2.1 На территории Южной Осетии выборы проводятся по тому же принципу, как и по всей территории Грузии (открытые, прямые, демократические и т.д.), не основываются на принципе этнического или религиозного различия и выражают волю всех граждан, живущих на территории Южной Осетии.

2.2.2.2 Периодичность, состав и порядок работы парламента Республики Южная Осетия определяются законодательством Респуб. Южная Осетия и не носят для граждан, живущих на территории Южной Осетии дискриминационный характер по какому либо принципу.

2.2.2.3 Республика Южная Осетия, как составной субъект федерации (а не государство – учредитель!!) пользуется в отличии от субъектов федерации, не имеющих особый статус, дополнительно правами:

- правом вето в нижней палате парламента Грузии (первое вето)
- правом вето в верхней палате парламента Грузии (второе вето)

2.2.2.3.1 Первое вето

В нижней палате парламента Грузии во время рассмотрения вопросов, имеющих прямое отношение к Южной Осетии, для принятия решения необходимо 2/3 голосов состава депутатов парламента, в том числе 2/3 (или другая формула) голосов депутатов, избранных на территории Южной Осетии.

2.2.2.3.2 Второе вето

В случае преодоления первого вето, вопросы, имеющие прямое отношение к Южной Осетии, передаются для рассмотрения в верхнюю палату парламента Грузии – Сенат. Для принятия решения сенату необходимо набрать 2/3 голосов членов сената.

2.2.2.4 Голоса членов сената определяются по отдельности или как совокупный голос представителей субъекта федерации, выражающий 2/3 голосов состава представительства. В любом случае для принятия решения необходимо 2/3 (или другая формула) голосов представителей Юж. Осетии.

- В случае непринятия выше указанных принципов вето, решение принятое парламентом Грузии (в какой бы форме он не сформировался) может войти в силу только после его ратификации парламентом особого субъекта федерации.
- При условии учреждения в Грузии двухпалатного парламента, количество представителей особых субъектов федерации в верхней палате и правило голосования заранее определяются на основе особого соглашения, который станет частью конституции Грузии или будет утвержден как отдельный конституционный закон.

2.2.2.5 В парламенте Грузии, во время рассмотрения вопросов связанных с федерализмом и субъектами федерации (возможно включение только особых субъектов федерации – Абхазии и Южной Осетии), с целью предотвращения ненужной траты времени и лишнего дебата создается «комиссия федерализма», где на паритетной основе (в равном количестве) будут представлены депутаты-представители от центра федерации и субъектов федерации, а так же эксперт-консультанты. В комиссии федерализма будут заранее рассматриваться вышеупомянутые вопросы, проходить консультации и приниматься общие решения.

2.2.2.6 Конституция и все законодательные акты Республики Южная Осетия должны соответствовать конституции и законодательным актам Грузии. Все решения, принятые парламентом Грузии не должны противоречить «Соглашению о распределении полномочий», заключенному между центральной властью и субъектами федерации, имеющими особый статус и кроме того «Конституционному закону о федеративном устройстве Грузии».

2.2.2.7 Органами, защищающими и контролирующими общий конституционный порядок Грузии являются Верховный и Конституционный Суды

Грузии (не исключено введение в их состав абхазских и осетинских представителей). В случае нарушения принципов распределения полномочий, пострадавшая сторона (центр или субъект федерации) имеет право обжаловать спорный акт в упомянутых инстанциях. По принятию жалобы спорный акт прекращает свое действие. Споры рассматриваются без учета очередности, в быстром режиме и в короткий срок.

2.2.2.7.1 Полномочие президента Грузии – ввести особое президентское правление в любом регионе Грузии, может распространиться на особых субъектов федерации лишь в том случае, когда грубо нарушается приведенный в соответствии с конституцией Грузии конституционный порядок особого субъекта федерации и конституция Грузии в целом, и только на основе решения, принятого конституционным судом Грузии¹.

2.2.3 Соглашение о разграничении полномочий

2.2.3.1 Отношения между центральной властью Грузии и властью Южной Осетии определяются федеральным «Соглашением о разграничении полномочий». По этому соглашению установлен перечень полномочий, входящих в исключительную компетенцию властей Южной Осетии, полномочия, входящие в сферу общей компетенции и полномочия, входящие в сферу исключительной ответственности центральной власти.

2.2.3.2 Органической частью этого соглашения является т.н. «**Экономическая Конституция**» - документ, регулирующий экономические отношения, который наряду с другими вопросами, касается специальных экономических мероприятий (это и свободная эконом. зона или налоговые льготы, субсидии, кредиты и т.д.), согласованных между центром и местными властями, установления точного механизма сбора и распределения налоговых доходов и «Соглашение о реституции».

2.2.3.3 Вопрос разграничения полномочий не приемлет принципа иерархии норм по отношению к федеральным нормам и подчеркивает эксклюзивность сферы полномочий как субъекта федерации так и самого центра, неприкосновенность этой сферы.

2.2.3.4 Соглашение о разграничении полномочий в первую очередь учитывает принцип верности вопросу государственной нерушимости Грузии как единого федеративного государства и все его положения или возможные изменения должны соответствовать этому обстоятельству.

2.2.3.5 В «Соглашении о разграничении полномочий» могут быть внесены изменения на основе требования какой либо стороны, с согласия второй стороны и принятием соответствующего законодательного акта (ратификация) парламентом Грузии и местными парламентами.

2.2.3.6 Конституцией Южной Осетии (возможно) определяется официальное название Южной Осетии, границы территории, государственные символы (флаг, гимн, герб), внутреннее территориальное деление, структура государственных органов, их функции и обязанности, организация судебной власти, экономическая и финансовая система.

На нынешнем этапе, в плане соответствия с государственной конституцией Грузии, возможно решение вышеупомянутых вопросов на основе соглашения с центральной властью (имеющего конституционную силу) или отдельного конституционного закона.

К примеру

2.2.3.7 К сфере компетенции Южной Осетии относятся:

- местное самоуправление;
- социальное обеспечение;
- здравоохранение, санитарная служба и аптеки, приюты, детдома и дома для инвалидов, престарелых;
- культура, традиции;
- архивы, библиотеки, музеи, издательство и полиграфическое дело
- образование, наука (**предварительное соглашение с центром необходимо!!!!**);
- спорт;
- туризм, курорты, заповедники и парки;
- не исключено придание Южной Осетии во внешних отношениях право участия в сфере культурной, торгово-экономической деятельности региональных организаций (**в форме заранее оговоренной с центром**);
- возможно формирование собственной полицейской системы при условии предварительной договоренности с центром;
- финансовая система – центральный банк, финансово-бюджетная система, внутренние налоги, собственность и доходы (**договоренность с центром о порядке их сбора и распределения необходима**);
- рынки, выставки, казино, латария и др. развлекательная деятельность;

¹ этот параграф будет задействован по согласию сторон после прохождения определенного срока.

- полиция охраны общественного порядка и дорожная полиция;
- традиционные праздники и всеобщие народные гулянья (**предварительное соглашение с центром необходимо!!!!**);
- награды Южной Осетии, знаки отличия и титулы;
- внутренняя избирательная система;
- судебная система и развитие законодательства в следующих областях: охрана природы, внутренняя административная компетенция-исполнение, ответственность; внутренние экон. ресурсы, банковско – кредитная и страховочная регуляция; энергетика, семейное и предпринимательское право;
- историческое наследие (**предварительное соглашение с центром необходимо!!!!**);
- внутренние авто - и железные дороги, аэропорты и аэродромы, транспорт и коммуникации;
- внутренне-республиканское теле- радиовещание;
- природные ресурсы;
- градостроение, жилищное строительство, архитектура, планировка, застройка;
- внутренняя промышленная и хозяйственная системы (оборудование), предпринимательство, ремесла, защита потребителей, проф.союзы;
- сельское хозяйство, земледелие, животноводство, ветеринарная служба, лес и лесное хозяйство, пастбища, охотничье дело;
- внутренние водные ресурсы, гидравлические строения, каналы, поливные системы, речное и озерное рыболовство;
- статистика;
- статус госслужащих Республики Южная Осетия;
- метеорологическая служба.

2.2.3.8 Сфера компетенции центральной власти Грузии:

- защищает свободу народа Грузии, основные права и свободы человека, независимость и единство государства, национальную безопасность, культурное многообразие и устойчивое демократическое развитие;
- статус, режим и охрана государственных границ, воздушного пространства;
- оборона государства, безопасность, вооруженные силы, военная промышленность и торговля оружием;
- вопросы объявления войны и мира, определение и введение чрезвычайного и военного положений;
- внешняя политика и международные отношения;
- внешняя торговля, таможня, тарифы;
- государственные финансы, государственные займы, эмиссия дене-

жных знаков;

- государственная статистика, определение времени и ее точности в государстве;
- общегосударственные и международные железнодорожные, дорожные и воздушные коммуникации;
- единая энергетическая система и ее режим, связь, почта;
- контроль воздушного пространства, транзита и воздушного транспорта
- Помилования и амнистии (допустимо передача права помилования и амнистии местного значения властям Южной Осетии);
- борьба с терроризмом и организованной преступностью, расследование;
- гражданство.

2.2.3.9 Сфера общей ответственности, где высшие государственные органы Грузии обладают особыми законодательными и властные органы Южной Осетии особыми исполнительными полномочиями.

- основные права и свободы человека, эмиграция-иммиграция, въезд и выезд из Грузии, временное или постоянное пребывание лиц, не имеющих грузинское гражданство или гражданство вообще;
- банковская, кредитная, налоговая и сфера страхования;
- стандарты, эталоны, геодезия, картография;
- область образования: программы, аккредитация и атестация средних и высших учебных заведений, академические, научные, профессиональные чины и степени;
- интеллектуальная собственность;
- области торгового, уголовного, гражданского, административного прав, пенитенциальная и сфера процессуального права;
- земля, полезные ископаемые и природные ресурсы;
- фармацевтические препараты.

2.2.3.10 С целью улучшения процесса реализации поставленных задач и целей, а так же для достижения более высокого уровня координации усилий, между ответственным министром центра федерации и министрами субъектов федерации какой либо сферы, раз в году проводится конференция министров (не обязательно включить все сферы. для примера сойдут следующие области: образование, внутренняя безопасность, экономика-финансы, сельское хозяйство, транспорт, спорт).

2.3 Дополнение по военным вопросам

Учитывая важность и одновременно с этим «сенсительность» военных вопросов, не исключаются следующие шаги:

2.3.1 Временное освобождение граждан осетинской национальности от обязанности военной службы Грузии, пока стороны не сочтут нужным упразднить данный пункт. С введением профессионально-контрактного порядка прохождения службы и альтернативной службы этот пункт автоматически теряет свое значение.

2.3.2 На территории Южной Осетии временно не размещаются части вооруженных сил Грузии, за некоторыми исключениями (отдельный вопрос договоренности между сторонами)

2.3.3 Учитывая легитимное право Грузии на контроль государственных границ и возможную негативную позицию осетинской стороны, допустимо пребывание **на определенный период** только ограниченного контингента грузинских пограничников на участке государственной границы. Не исключается и второй вариант этого предложения – на начальном этапе совместная работа грузинских и осетинских представителей пограничных структур.

2.3.4 Служба в рядах полицейских структур Южной Осетии может быть приравнена к прохождению военной службы призванниками с территории Южной Осетии.

2.3.5 Другие конкретные вопросы, в том числе судьба осетинских военных формирований (**на начальном этапе допустимо их дальнейшее существование на фоне их сокращения и транспарентности**) – предмет соглашения между сторонами.

2.4 Дополнение по экономическим вопросам

Дополнение по экономическим вопросам состоит с одной стороны, из «**Экономической Конституции**» - соглашения, определяющего экономические отношения и имеющим силу конституционного закона и с другой стороны, из «**Соглашения о реституции**».

2.4.1 Экономическая Конституция

2.4.1.1 Детально рассматривает вопрос распределения компетенций в экономической деятельности (социальная, банковская, финансово-валютная, кредитная, страхование, внешние экономические отношения, грантовая, субсидирование, обеспечение социальной солидарности и особые программы) между центральной властью и субъектами федераций.

2.4.1.2 Детально устанавливает механизм сбора и порядок распределения налогов а так же определяет ряд специальных экономических мероприятий (свободная экономическая зона или налоговые облегчения, субсидии, кредиты), согласованных между центром федерации и властями Южной Осетии.

К примеру:

Республика Южная Осетия обладает собственной финансово – бюджетной системой, состоящей из следующих средств:

- из налогов, полностью или частично переданных в компетенцию Южной Осетии;
- из внутрениреспубликанских налогов и специальных взносов;
- из сумм, выплаченных из центрального фонда солидарности (на основе принципа социально-финансовой солидарности) и других прямых трансакций;
- из доходов, полученных от имущества, находящегося в собственности Республики Южная Осетия;
- из доходов, полученных в результате кредитных операций.

и т.д.

2.4.2 Соглашение о реституции

В основу соглашения о реституции должен лежать «Закон о реституции» и дополнительные статьи, согласованные между центральной властью Грузии и властями Южной Осетии:

- предмет реституции;
- вопрос создания комиссии по реституциям, ее функций и обязанностей (регистрация, сбор материала, принятие-исполнение решений, контроль над исполнением, определение лиц, имеющих право на реституцию);
- механизм – форма реализации реституции (возврат имущества, получение права, компенсация, установление точных сроков реализации реституций).

3. Гарантор политико-правового статуса Республики Южная Осетия

3.1 Допустимо использование международного опыта, когда за политико-правовым статусом территориальной единицы устанавливаются международные гаранторы (на определенное время).

3.2 Гарантором могут быть рассмотрены государство (или группа государств), международная организация или оба вместе.

3.3 Форма деятельности гаранторов устанавливается на основе консультаций и соглашения между сторонами.