

Ю.А. Буланникова

аспирантка кафедры истории политики стран Европы и Америки
МГИМО (У) МИД РФ

«ПРАВОВОЕ» УРЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА КОСОВО

Yu. Bulannikova

THE "LAWFUL" KOSOVO STATUS SETTLEMENT

The February 17 Declaration of the Serbian Province Kosovo Assembly is an obvious breach of norms and principles of international law, above all of the UN Charter, that undermines the foundations of the international relations system. A solution to the Kosovo status issue should be achieved on the basis of a decision to be worked out with the leading role of the UN Security Council, which would fully comply with the norms of international law and be based on agreements between Belgrade and Pristina. But the unilateral declaration of independence of Kosovo bypassing the Security Council

and its recognition run counter to international law and also constitute an open infringement of the basic document for the Kosovo settlement United Nations Security Council Resolution 1244. These illegal acts are an open violation of the Republic of Serbia sovereignty and set a dangerous precedent. Attempts to decide the future of peoples through arbitrary interpretation of international law and unilateral steps bypassing the UN are destructive to the collective effort to strengthen international anti-crisis potential based on the fundamental principles of the UN Charter.

24 октября 2005 г. Совет Безопасности ООН в форме заявления его Председателя¹ дал «зеленый свет» процессу определения будущего статуса Косово. Это решение было принято на основе доклада К.Эйде «Всеобъемлющий обзор положения в Косово»². Год спустя, после безрезультатных переговоров между сербской и албанской сторонами, Специальный посланник Генерального секретаря по статусу Косово Марти Ахтисаари представил предложения относительно урегулирования окончательного статуса края.

Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово³ (также известное как «план Ахтисаари») рекомендует предоставить Косово «независимость под надзором международного сообщества», которая определяется как «единственный жизнеспособный вариант». В плане констатируется, что «...потенциал переговоров исчерпан...необходимо срочно добиться решения этой важнейшей проблемы...Неопределенность в отношении будущего статуса Косово превратилось в одно из серьезных препятствий, мешающих развитию...Косово...». Кроме того, говорится, что продолжать сегодняшнее международное управление (т.е. МООНК и СДК) невозможно, поскольку не будут удовлетворены «надежды населения Косово на расширение его полномочий». Однако предполагаемый международный надзор (граждан-

ское и военное присутствие), мандат которого неограничен временными рамками (так же, как в резолюции 1244 мандат МООНК и СДК), по сути будет представлять собой опять же международное управление.

Положения плана Ахтисаари предусматривают предоставление Косово ограниченный суверенитет. Приштина приняла этот план полностью, Белград его отверг, в связи с чем дипломаты ООН в марте 2007 г. передали Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово на обсуждение в Совет Безопасности. В июле 2007 г. после четвертой попытки принять на заседании СБ ООН резолюцию, одобряющую план Ахтисаари, по инициативе России (наложившей вето на принятие СБ ООН плана Ахтисаари) было решено продолжить переговоры между Белградом и Приштиной под эгидой «тройки» Контактной группы по Косово (Россия, США, ЕС), мандат которой был ограничен 10 декабря 2007 г.

В представленном на заседании СБ ООН (19 декабря 2007 г.) докладе «тройки»⁴ сообщается, что после 120 дней интенсивных переговоров Белграду и Приштине не удалось достичь соглашения относительно статуса края. «Тройка» сообщила, что под ее руководством стороны рассмотрели различные конечные варианты от независимости до автономии, а также альтернативные модели, такие, как конфедеративное устройство,

¹ Заявление Председателя Совета Безопасности, 24 октября 2005 г. S/PRST/2005/51 // http://www.un.org/russian/document/scstat/stat2005/2005_51.htm

² Письмо Генерального секретаря от 7 октября 2005 г. на имя Председателя Совета Безопасности S/2005/635: Приложение: Всеобъемлющий обзор положения в Косово // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/540/71/PDF/N0554071.pdf?OpenElement>

³ Письмо Генерального секретаря от 26 марта 2007 г. на имя Председателя Совета Безопасности S/2007/168/Add.1: Добавление: Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/279/03/PDF/N0727903.pdf?OpenElement>

⁴ Письмо Генерального секретаря от 10 декабря 2007 г. на имя Председателя Совета Безопасности S/2007/723: Добавление: Доклад «тройки» представителей Европейского союза/Соединенных Штатов Америки/Российской Федерации по Косово, 4 декабря 2007 г. // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/634/58/PDF/N0763458.pdf?OpenElement>

модели Гонконга, Аландских островов и Содружества Независимых Государств. Даже обсуждалась модель, основанная на «согласии на несогласии» и предусматривающая, что ни одна из сторон, как предполагается, не откажется от своей позиции, но тем не менее продолжит предпринимать практические шаги, призванные способствовать сотрудничеству и консультациям между ними. «Ни одна из этих моделей не обеспечила надлежащей основы для компромисса»⁵, – говорится в докладе.

Доклад «тройки» свидетельствовал, что встречи под ее эгидой, хотя и не увенчались конкретным итогом, способствовали переговорному процессу между сторонами, которые только и вправе договариваться о судьбе Косово. Результаты были бы большими, если бы Приштину постоянно не отвлекали от переговоров обещаниями скорой независимости.

После обсуждения доклада «тройки» на заседании СБ ООН бельгийский посол Й.Вербеке, выступая от имени Евросоюза и США, констатировал, что Совет Безопасности не может договориться о будущем статусе Косово, поэтому Евросоюз и НАТО готовы взять на себя ответственность за судьбу края. При этом он подчеркнул, что решение вопроса о статусе Косово будет *sui generis*, то есть уникальным и не должно стать прецедентом в других ситуациях.

В свою очередь посол США при ООН З.Халилзад заявил, что позиции представителей Белграда и Приштины остаются непримиримыми, а значит пришло время действовать. «Соединенные Штаты, европейцы и другие полны решимости начать осуществление плана Ахтисаари с тем, чтобы не позволить ситуации в Косово выйти из-под контроля и превратиться в угрозу миру и стабильности»⁶, заявил американский посол. Он заверил, что по заключению американских юристов, резолюция 1244, санкционирующая присутствие ООН в крае, позволяет претворить план Ахтисаари в жизнь⁷.

Однако такое утверждение представляется необоснованным. Резолюция 1244 устанавливает международный контроль над Косово для выработки решения по будущему статусу края. В отсутствие же такого решения данная резолюция однозначно препятствует независимости Косово.

Другое утверждение об «уникальности» косовского случая также вызывает сомнение. США и некоторые страны-члены ЕС утверждают, что Косово это особый случай и что при решении вопроса о статусе, имплементации независимости будет создан уникальный механизм. Другие объяснения не приводятся. Однако следует отметить, что статусная формула для края в

любом случае будет иметь прецедентный характер. Но только переговорное решение, поддержанное СБ ООН, могло бы иметь правомерный характер.

Позиция России в ходе переговорного процесса по вопросу определения статуса Косово заключалась в отстаивании приоритетности переговорного урегулирования, принципов универсальности и «многовариантности» решения вопроса о статусе края, неприемлемости тезиса о безальтернативности независимости Косово. Одновременно она призывала отказаться от фиксации жестких искусственных временных рамок статусного процесса и придерживаться линии по взаимовязке его темпов с ходом выполнения международных стандартов.

Кроме того, Россия предложила разработать «дорожную карту» для Косово, «в рамках которой могли бы быть учтены обоснованные интересы сторон и приоритеты ведущих международных факторов косовского урегулирования, обозначены вехи движения сторон к согласию, в том числе на путях их евроинтеграционной перспективы»⁸.

Между тем страны Запада, как представляется, решили довести до конца изначальный замысел в отношении Косово – отделить край от Сербии и превратить его в полностью управляемую территорию.

Уже до представления доклада «тройки» на заседании СБ ООН (19 декабря 2007 г.) на заседании Совета ЕС в Брюсселе 14 декабря 2007 г. было принято заключение⁹, в котором Совет призвал к началу переговоров о подготовке миссии с «ответственными властями Косово» и ООН для содействия переходу края к «независимости под надзором международного сообщества».

Необходимо отметить, что Евросоюз в рамках общей европейской политики безопасности и обороны (ОЕПБО) еще в 2006г. создал так называемую группу планирования ЕС для Косово (European Union Planning Team for Kosovo - EUPT), призванную обеспечить правопорядок в «независимом» Косово¹⁰. Решение по статусу Косово еще не было принято, а механизмы по управлению «суверенного» Косово уже создавались¹¹.

Власти Косово во время переговорного процесса постоянно заявляли о намерении в одностороннем порядке, произвольно толкуя резолюцию 1244, объявить о независимости Косово. Х.Тачи¹², избранный 9 января 2008 г. краевым парламентом премьер-министром Косово, заявил в интервью японской газете «Асахи» следующее: «Наше правительство стремится к независимости в качестве демократического суверенного государства на основе полной координации

⁵ Письмо Генерального секретаря от 10 декабря 2007 г. на имя Председателя Совета Безопасности S/2007/723: Добавление: Доклад «тройки» представителей Европейского союза/Соединенных Штатов Америки/Российской Федерации по Косово, 4 декабря 2007 г. // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/634/58/PDF/N0763458.pdf?OpenElement>

⁶ <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=8830>

⁷ Аргументы следующие: формулировки, относящиеся к суверенитету и территориальной целостности бывшей Союзной Республики Югославии, упоминаются в преамбуле резолюции, а не в ее постановляющей части, имеющей юридическую силу; хотя резолюция 1244 и была направлена на согласованное решение, она не предопределяла конечного результата и юридически не требовала согласованного решения.

⁸ Заявление МИД России по косовскому урегулированию, 17 декабря 2007 //

http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/A1BB73FD63D76CEFC32573B4002453D9?OpenDocument

⁹ Presidency Conclusions Brussels, 14 December 2007 // http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

¹⁰ Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 // http://www.eupt-kosovo.eu/new/legalbasis/docs/060426Joint_Action_Kosovo_EN.pdf

¹¹ См. подробнее: <http://www.eupt-kosovo.eu/new/index.php?id=1>

¹² Х.Тачи – лидер Демократической партии Косово, одержавшей убедительную победу на состоявшихся 17 ноября 2007 г. парламентских выборах, набрав 34 процента голосов избирателей. В конце 90-х гг. Х.Тачи был полевым командиром «Освободительной армии Косова», которая вела воору-

действий с США и Европейским союзом. Соединенные Штаты и страны ЕС немедленно признают нашу независимость»¹³.

Вместо пресечения подобного рода заявлений страны Запада потворствовали этому неправомерному шагу, поощряли сепаратистские устремления Приштины. Заинтересованность западных стран в «независимом» Косово можно объяснить несколькими причинами.

Во-первых, в случае одностороннего признания независимости Косово США и ЕС создадут прецедент, когда группа стран в соответствии с собственными интересами будет действовать в обход ООН и сложившихся основополагающих принципов международного права: суверенное равенство государств, территориальная целостность государств, нерушимость государственных границ и др.

Таким образом страны Запада могут поставить вопрос о том, что *ООН не является единственной организацией по поддержанию международного мира и безопасности*, и интересующие их международные проблемы будут решаться за рамками ООН (например, в НАТО и ЕС).

Во-вторых, будет создан прецедент, когда впервые после Второй мировой войны произойдет насильственное изменение национальных границ суверенного государства. Несмотря на то, что западные страны утверждают, будто Косово уникальный случай, именно государства с англо-саксонской правовой системой, возможно, в будущем при любом удобном моменте могут воспользоваться *прецедентным* косовским случаем.

В-третьих, Косово удобный геостратегический плацдарм для США и НАТО: это приближение к черноморским проливам, каспийскому региону и его энергоресурсам. Рядом с Балканами находится Ближний и Средний Восток. Несмотря на то, что Косово - это все еще сербский край, НАТО построило здесь уже три базы: под Гниляне, Драгашем и Уресевицем. «Бондстил» (Уресевиц) - это самая крупная в мире военная база США за границей со времен войны во Вьетнаме. Здесь находятся более 15 тысяч военных, электричество и водоснабжение автономные. На базе около 300 зданий и три развлекательных квартала. «Бондстил» уже даже не база, а целый город, на строительство которого потрачены сотни миллионов долларов. Предполагается, что именно в Косово НАТО планирует перенести свои базы из Италии и Германии.

В-четвертых, удаленность США и ЕС от центрально-азиатских и каспийских месторождений углеводородов особенно остро ставит проблему транзита. В этой связи Балканы занимают особое место, представляя собой альтернативу транспортировки нефти через черноморские проливы, пропускная способ-

ность которых уже сегодня находится на пределе.

Кроме того, проекты транспортировки нефти и газа стали объектами раздела сфер влияния на Балканах между Россией, ЕС и США. Интеграция балканских стран в структуры ЕС и НАТО, развертывание военных присутствий в субрегионе важны и с точки зрения установления контроля над транспортной и коммуникационной инфраструктурой балканских государств.

В-пятых, «независимое» Косово может стать и «экстерриториальным», где страны, стремящиеся вести сомнительную с точки зрения международного права деятельность, могут это делать относительно безопасно.

В связи с этим следует упомянуть так называемый скандал вокруг секретных тюрем ЦРУ в Европе, существование которых признал президент США Дж. Буш¹⁴. В феврале 2007 г. депутаты Европарламента одобрили доклад¹⁵, осуждающий тайные перелеты самолетов ЦРУ через Европу, а также обвиняющий целый ряд европейских правительств в попустительстве этой практике и даже незаконном сотрудничестве с американскими спецслужбами.

После проведения в Сербии президентских выборов¹⁶ с одобрения Запада 17 февраля 2008 г. Временные органы самоуправления Косово заявили о провозглашении в одностороннем порядке независимости края¹⁷.

Россия выступила за немедленный созыв чрезвычайного заседания Совета Безопасности ООН для рассмотрения ситуации, принятия решительных мер по возвращению к процессу политического урегулирования в соответствии с положениями резолюции 1244¹⁸.

Однако Совет Безопасности не смог выработать единую позицию по вопросу об одностороннем провозглашении независимости Косово. Дискуссия на чрезвычайном заседании (18 февраля 2008 г.), в ходе которой выступили все члены Совета, а также президент Сербии Б. Тадич и Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, еще раз продемонстрировала, что позиции сторон абсолютно несовместимы.

Б. Тадич назвал признание независимости Косово «непоправимым ударом по международному правопорядку»¹⁹. Президент Сербии потребовал, чтобы спецпредставитель Генерального секретаря ООН, глава МООНК Й. Рюккер в силу имеющихся у него полномочий по «Конституционным рамкам временного самоуправления в Косово» (принятым в мае 2001 г.) аннулировал решение об одностороннем провозглашении независимости, как не соответствующее резолюции 1244.

В свою очередь, Пан Ги Мун отметил, что деклара-

¹³ <http://www.asahi.com/international/update/0110/TKY200801100139.html>

¹⁴ President Discusses Creation of Military Commissions to Try Suspected Terrorists, September 6, 2006 // <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/20060906-3.html>

¹⁵ REPORT on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI)), FINAL A6-0020/2007 // <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0020+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

¹⁶ На последних президентских выборах в Сербии (февраль 2008г.) победил лидер Демократической партии Б. Тадич, которого на Западе открыто называли «своим кандидатом».

¹⁷ Kosovo Declaration of Independence, 17 February 2008 // http://www.assembly-kosova.org/common/docs/declaration_independence.pdf

¹⁸ Заявление МИД России по Косово, 17 февраля 2008

// <http://www.mid.ru/ns-ikonfi.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc32573f20053d7f7?OpenDocument>

¹⁹ 5839-е заседание СБ ООН, 18 февраля 2008 г. S/PV.5839

// <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N08/242/58/PDF/N0824258.pdf?OpenElement>

ция независимости, одобренная косовским парламентом, содержит обязательство следовать резолюции 1244 (хотя в ней, как известно, подтверждается суверенитет и территориальная целостность Союзной Республики Югославии (следовательно, Республики Сербии как правопреемника). Генеральный секретарь обратил внимание и на то, что в декларации содержится обязательство продолжать конструктивное сотрудничество с ООН и выражается благодарность за то, что ООН сделала для Косово.

Вместе с тем в своем выступлении глава ООН признал, что последние события, в том числе решение Евросоюза направить в Косово так называемую «миссию в области верховенства закона» (EU Rule of Law Mission in Kosovo EULEX Kosovo) и назначить туда своего специального представителя²⁰, будут иметь серьезные последствия для деятельности Миссии ООН в Косово. Он добавил, что об этом решении ЕС ему сообщил (*post factum*) Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности ЕС Х.Солана. Пан Ги Мун заявил, что пока Совет Безопасности ЕС не примет иного решения, Миссия ООН в Косово по-прежнему будет руководствоваться резолюцией 1244 и продолжит осуществление своего мандата с учетом меняющихся обстоятельств. Однако Генеральный секретарь не стал говорить о том, что решение об учреждении параллельно с МООНК миссии ЕС, принятое в обход ООН, представляет собой нарушение Устава ООН.

«Независимость» Косово признало большинство западных стран. Следует отметить, что в Евросоюзе мнения государств-членов по данному вопросу разделились (не признали Греция, Испания, Кипр, Румыния, Словакия). В заключении Совета ЕС по Косово сказано, что страна-член Евросоюза в соответствии с национальной практикой и международным правом вправе самостоятельно решать признавать Косово или нет²¹. Таким образом Совет ЕС, предлагая каждому из членов определиться по отношению с Косово, фактически запустил цепную реакцию его признания в качестве самостоятельного государства. Кроме того, принцип единогласия принятия решений в области *общей* внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) вновь, как и во время кризиса вокруг Ирака 2002-2003 гг., был поставлен под сомнение.

Между тем официальный Белград признал акт о провозглашении краем независимости недействительным²² и отозвал послов Сербии из стран, признавших «независимость» Косово, для «консультаций», но не разорвал с ними дипломатических отношений. Позиция Сербии заключается в требованиях от СБ ООН аннулировать решения о создании так называемого

государства Косово, а также в борьбе за восстановление территориальной целостности мирными средствами (например, подача исков во все международные судебные инстанции в отношении стран, признавших независимость Косово). Однако аннулировать решение о независимости Косово и вернуть косовскую проблему в русло международного права - это невыполнимая задача. Сторонники иного решения косовской проблемы никогда не допустят этого и будут лишь наращивать свои действия в крае.

Россия поддержала сербское руководство в том, чтобы не допустить силового сценария в решении проблемы Косово²³. Дальнейшая стратегия России, вероятно, будет связана с недопущением Косово в международные структуры и демонстрацией поддержки Сербии.

28 февраля 2008 г. в Вене прошло учредительное заседание Международной руководящей группы по Косово (МРГ). Она призвана содействовать Приштине в становлении односторонне провозглашенной независимости в соответствии с планом Ахтисаари, который не был одобрен СБ ООН и не может быть основой урегулирования. В группу управляющих вошли представители 15 стран - Австрии, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Италии, Словении, США, Турции, Финляндии, Франции, Чехии, Швейцарии и Швеции. МИД России выразил протест против создания МРГ, заявив, что «группа представляет лишь интересы стран, признавших косовскую независимость ... а потому не выражает мнение всего международного сообщества»²⁴.

Сложившаяся ситуация вокруг сербского края - прямое следствие серьезных перекосов в косовском урегулировании. Провозглашенные международным сообществом и вытекающие из резолюции 1244 ключевые цели достижения политико-демократических стандартов жизни в крае были подменены курсом на ускоренную суверенизацию Косово. Переговоры между Белградом и Приштиной, на которых настаивала Россия, были обречены на провал, поскольку страны Запада изначально встали на сторону косовских албанцев, требовавших независимости.

Односторонний шаг косовских властей не дестабилизировал Балканы благодаря той подготовке, которая была проведена Западом в последние годы. Все прошло относительно спокойно, если не считать отдельные инциденты в Косово на административной границе с Сербией и нападения на посольства в Белграде (СБ ООН принял заявление, в котором было выражено осуждение насильственного акта и *призыв к сербам соблюдать международное законодательство*²⁵).

²⁰ Council Joint Action 5928/08/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO // <http://www.eupt-kosovo.eu/new/legalbasis/docs/st05928en08.pdf>

²¹ Council Conclusions on Kosovo, 2851st EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels, 18 February 2008 // http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf

²² Decision to annul the illegitimate acts of the provisional institutions of self-government in Kosovo and Metohija on their declaration of unilateral independence, 17 February 2008 // <http://www.mfa.gov.yu/Facts/annulment.html>

²³ См. подробнее: Интервью министра иностранных дел РФ С.Лаврова программе «Вести Недели», выпуск от 25.02.2008 // <http://www.vesti7.ru/news?id=11872>

²⁴ Ответ официального представителя МИД России М.Л.Камынина на вопрос СМИ в связи с учредительным заседанием «Международной руководящей группы по Косово», 3 марта 2008 // http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/77C5E622B6D53BB7C32574010030B8F6

²⁵ Security Council Press Statement on Embassy Attacks in Belgrade, 21 February 2008 SC/9260 // <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9260.doc.htm>

Несмотря на то, что всплеск эмоций в ряде конфликтных зон имел место быть, после провозглашения независимости Косово никто не последовал примеру Приштины. Отсутствие достаточной поддержки Запада делает бессмысленным одностороннее провозглашение независимости в других случаях.

В результате, впервые за послевоенную историю государство, являющееся членом Организации Объединенных Наций, было расчленено вопреки существующим принципам международного права. Это можно поставить в один ряд с несанкционированным Советом Безопасности проведением военной операции США в Ираке в 2003 г.

Одностороннее провозглашение независимости Косово, его поддержка со стороны в том числе ряда постоянных членов Совета Безопасности ООН, стало очередным нарушением Устава ООН в угоду полити-

ческой конъюнктуры. Этот акт не соответствует декларации принципов Хельсинкского Заключительного акта, предусматривающего возможность изменения государственных границ лишь в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности.

Все это демонстрирует неспособность ООН играть ведущую роль в поддержании международного мира и безопасности и, как гласит ее Устав, «с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии ... и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» (Устав ООН: статья 1, пункт 1)²⁶.

²⁶ Устав Организации Объединенных Наций // <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm>