

Всеобъемлющее предложение об урегулировании статуса Косово

Аслан Абашидзе,
доктор юридических наук, профессор

Во второй половине июля 2007 г. была предпринята четвертая по счету попытка принять на заседании Совета Безопасности ООН резолюцию, одобряющую документ (S/2007/168/Add.1 от 25 марта 2007 г.), известный также как “*план специального представителя ООН Марти Ахтисаари*”, который породил много споров, прежде всего политического характера.

Российская Федерация в очередной раз не поддержала резолюцию и она была снята с голосования и передана на согласование контактной группе, где Россия не обладает возможностью заблокировать принятие данного документа. Российская Федерация не поддерживает идею принятия какой-либо резолюции Совета Безопасности, справедливо считая, что все аспекты, связанные со статусом Косово, прежде всего должны быть согласованы с Республикой Сербией, частью которой является Косово.

Руководство Косово, поощряемое западными государствами, грозит, что 28 ноября 2007 г. оно в одностороннем порядке объявит о независимости Косово.

В результате наблюдения за дискуссией по статусу Косово возникают закономерные вопросы: почему такая же активность не наблюдается по отношению статуса других подобных проблемных территорий?

Какие государства и почему проявляют большую заинтересованность в предоставлении независимости Косово?

Какие негативные последствия могут быть в случае принятия предполагаемого документа по статусу Косово?

В данной статье предпринята попытка на основе международно-правового анализа названного документа объяснить широкому кругу читателей суть предполагаемого решения.

В первую очередь обращает на себя внимание несоответствие названия документа с его содержанием.

Документ обозначен как “всеобъемлющее предложение об урегулирова-

нии статуса Косово”, а в самом документе без всяких оговорок речь идет уже о “плане” урегулирования (далее этот документ нами будет обозначен как “план”). Разве “предложения”, ка-

кими бы всеобъемлющими они не были, могут автоматически означать “план” урегулирования, если речь идет о статусе части территории суверенного государства, каким является Косово по отношению к Республике Сербии?

Поскольку в самом документе уверенно говорится уже о “плане”, то возникает закономерный вопрос: кто разработал данный “план” урегулирования и от имени кого он представлен?

В самом документе во многих местах упоминается о международном сообществе в целом, которое, мол, стоит за этим “планом”.

Например, в п. 1.11 “плана” записано: “Международное сообщество будет осуществлять надзор и наблюдение и иметь все необходимые полномочия для обеспечения эффективного и действенного осуществления настоящего Плана урегулирования”.

Хотя в документе имеются ссылки на международное сообщество в целом, однако анализ предлагаемых “планом” механизмов по управлению Косово подтверждает, что решающую роль по их задействию играет Международная руководящая группа (МРГ), в состав которой в соответствии с п. 12.1 “плана” входят “основные международные заинтересованные стороны”.

Интересно кто эти “основные” и вместе с тем “международные заинтересованные стороны”?

Согласно п. 4.1 ст. 4 приложения IX к “плану” “в состав Международной руководящей группы будут входить: Германия, Италия, Россия, Соединенное Королевство, США, Франция, Европейский союз, Европейская комиссия, НАТО”.

По-существу, речь идет о тех государствах, которые ныне контролируют территорию Косово, поделенную на пять зон: немецкую, итальянскую, ан-

лийскую, американскую и французскую. Российский военный контингент не имеет своей зоны, он рассредоточен по этим зонам. Что касается НАТО, Европейского союза и Комиссии Европейского союза то они выступают средствами осуществления “плана” этих же западных государств.

Таким образом, получается, что “основные международные заинтересованные стороны” являются названные западные государства и их структуры, которые лично заинтересованы, но прикрываются ширмой “международного сообщества”, и при этом они пытаются вовлечь Россию в их “план” в качестве соучастницы.

Следует обратить внимание и на тот факт, что в этом “плане” вообще игнорируется мнение Китая, который по своему статусу постоянного члена Совета Безопасности ООН не менее заинтересован в том, что происходит в центре Европы. Такое игнорирование на уровне “плана”, никак не стыкуется с положениями самого “плана”, предусматривающего одобрение многих его частей со стороны Совета Безопасности, в котором Китай обладает правом вето.

В соответствии с “планом”, “Косово будет многоэтническим обществом, которое будет осуществлять самоуправление демократически” (п. 1.1). Кроме того, Косово “будет обладать правом на ведение переговоров и заключение международных соглашений и правом стремиться к членству в международных организациях”.

Такими полномочиями обладают только суверенные государства. Это подтверждается в пункте 1.8 “плана”: “Косово не будет иметь никаких территориальных претензий к какому-либо государству или части какого-либо государства и не будет стремиться к объединению с каким-либо государством или частью какого-либо государства”.

Если такой статус Косово обосновывается как право самоопределения многоэтнического общества Косово в

форме отделения от Республики Сербии, частью которого оно является, то ограничения, содержащиеся в вышеприведенном п. 1.8. “плана” не стыкуются с положениями принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1977 г., который, в частности, гласит: “создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение”.

Получается, что “план” лишает многоэтническое общество Косово некоторых способов самоопределения, а именно права на “объединение с каким-либо государством или частью какого-либо государства”. Понятно, что вышеупомянутые “особо заинтересованные” государства не желают, чтобы в дальнейшем они лишились права контролировать Косово, в результате, например, объединения Косово с другим государством. В “плане”, кстати, четко расписаны все механизмы такого контроля, “основных международных заинтересованных сторон”.

Возникает закономерный вопрос: какая роль “отведена” в этом “плане” Республике Сербии?

Во многих пунктах “плана”, включая п. 1.9, Республике Сербия “настоятельно рекомендуется” сотрудничать с Косово в духе доброй воли по вопросам, касающимся осуществления и реализации положений настоящего Плана урегулирования”. Это – не что иное, как скрытая угроза в адрес Сербии.

В “плане” предусмотрено, что Косово примет конституцию, которая в

обязательном порядке будет включать принципы и положения, содержащиеся в приложении I к “плану”. По п. 1.9. “плана” Косово принимает все обязанности в соответствии с “планом”. Более того, согласно п. 1.1 приложения I к “плану” при наличии разночтений между положениями конституции Косово и положениями “плана” “преимущественную силу имеют положения Плана”.

В будущей конституции Косово уже предопределено, что положения о правах и свободах, содержащихся в международно-правовых актах, непосредственно применимы в Косово и имеют преимущественную силу перед любым другим законом. Данное положение соответствует требованиям современного международного права, однако в нем настораживает то, что в перечисленных в “плане” международно-правовых актах, на которые следует ориентироваться, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и протоколы к ней, которая является актом регионального характера, названа раньше, чем такой универсальный международно-правовой акт о правах человека, как Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) Такой подход противоречит требованиям гл. VIII Устава ООН.

В п. 3.2 приложения I к “плану” легализируются результаты этнических чисток по отношению сербского населения в Косово. В этом пункте предусмотрено выделение 20 мест в Ассамблее Косово для представителей общин меньшинств в Косово: 10 мест – партиям и независимым кандидатам, заявившим о принадлежности к сербской общине Косово и 10 мест для представителей других общин; из них 1 место для общины рома; 1 место для общины ашкали; 1 место для общины египтян и 1

дополнительное место, которое будет занимать представитель рома, ашкали или египтян, набравший самое большое число голосов; 3 места для общины босняков, 2 места для общины турок и 1 место для общины горан.

Если в начале документа речь идет об обеспечении гарантий прав человека в Косово со стороны международного сообщества, постепенно эти гарантии в "плане" снижаются на уровне властных структур Косово.

В частности, в п. 3.2 "плана" мы видим: "Косово гарантирует защиту национальной или этнической, культурной, языковой или религиозной самобытности всех общин и их членов. Косово также учредит конституционные, правовые и институциональные механизмы, необходимые для поощрения и защиты прав всех членов общин...".

Спрашивается: где международные гарантии, закрепленные в самом "плане" о том, что Косово будет в действительности создавать подобные условия?

Какие ориентиры имеются для Косово на уровне международного права, чтобы создать необходимые механизмы для поощрения и защиты прав всех членов общин?

В п. 2.1 приложения I к "плану" среди международно-правовых актов названа Рамочная Конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая, как известно, не содержит действенных механизмов по удовлетворению всех потребностей меньшинств. Более того, если ныне, в условиях присутствия миротворческих сил ООН в Косово, невозможно обеспечить безопасность людей сербской общины, то кто может гарантировать, что их жизнь улучшится в условиях независимости Косово?

Следует подчеркнуть, что некоторые пункты "плана" носят чисто декларативный характер.

Например, в п. 4.1 "плана" говорится: все беженцы и внутренние перемещенные лица из Косово (речь в первую очередь идет о сербах) будут иметь "право на возвращение и истребование всей собственности и личного имущества в соответствии с внутренним законодательством и нормами международного права".

О каком "внутреннем законодательстве" здесь идет речь?

Конечно о будущем законодательстве Косово, которого никто не гарантирует. Что касается ссылки на "нормы международного права", то, к сожалению, до сих пор отсутствуют какие-либо эффективные международно-правовые механизмы по возмещению ущерба беженцам, причиненного им и их имуществу в условиях этнической чистки, которые обычно происходят во время вооруженного конфликта, что имело место в Косово применительно к сербскому населению.

Большая путаница в "плане" существует относительно обозначения сегментов многоэтнического населения Косово.

В п. 1.1 "плана" говорится о "многоэтническом обществе" Косово.

В п. 3.1 "плана" речь идет о "жителях, принадлежащих к одной и той же национальной или этнической, языковой или религиозной группе, традиционно проживающей на территории Косово (именуемые "общины")". В п. 10.2 "плана" говорится, в частности, об "общине косовских сербов". В п. 3.2 приложения I к "плану" речь идет о "представителях общин меньшинств в Косово" вообще.

Анализ соответствующих положений "плана" подтверждает, что за исключением косоваров остальная часть населения Косово рассматривается в качестве национальных меньшинств, чьи права на универсальном уровне определены лишь Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым или религи-

озным меньшинствам 1992 г. (если не считать ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.). Более того, в условиях Косово, подход, связанный с обеспечением статуса меньшинства не сработает, по той простой причине, что между косоварами и сербами разница лишь в вероисповедании. А в этом “плане”, то есть по отношению к религиям Косово объявляется как нейтральное государство.

Хотя по “плану” уже предопределены основные положения конституции Косово, тем не менее в нем предусмотрено также учреждение конституционной комиссии “для подготовки проекта конституции в консультации с Международным гражданским представителем (МГП) в соответствии с настоящим Планом урегулирования” (п. 10.1).

Конституционная комиссия будет состоять из 21 члена, 15 из которых будут назначены президентом Косово в консультации с председателем Ассамблеи Косово (по существующим механизмам эти высшие посты занимают и будут занимать косовары).

Представителям сербской общины в Косово в этой конституционной комиссии отведены всего 3 места, что позволяет им выступать лишь в качестве “наблюдателей” процесса принятия заранее предопределенной по содержанию конституции Косово.

По п. 10.4 “плана” Ассамблея (несмотря на преобладание в ней косоваров) “не может официально утвердить конституцию до того времени пока МГП не удостоверит, что она соответствует положениям настоящего Плана урегулирования”.

При таком раскладе вызывает улыбку положения п. 10.3 “плана” о том, что МГП назначит представителей для оказания содействия в работе конституционной комиссии, в том числе в разработке правил ее процедуры и оценки имеющихся международных образцов для подготовки проекта конституции”.

Наверно, здесь речь идет о том, что представители МГП будут помогать членам конституционной комиссии без ошибок переписать соответствующие положения “плана”.

Тем не менее, спрашивается: о каких “имеющихся международных образцах” конституции идет речь?

Кто их устанавливает и каким образом? Также интересно, где они найдут таких представителей, которые в состоянии оценивать несуществующие в природе международные образцы конституции?

Процедура утверждения проекта конституции проста: Ассамблея официально одобрит конституцию большинством в две трети от количества его членов.

Иными словами, голосов косоваров достаточно для одобрения соответствующих положений “плана”, которые являются обязательной частью будущей конституции Косово.

По п. 11.1 Плана “выборы в Косово должны быть удостоверены одним из компетентных международных органов на предмет соответствия международным стандартам”. Таким компетентным органом рассматривается, прежде всего, структура ОБСЕ, по отношению которой имеются серьезные нарекания со стороны России и других государств-членов в связи с ее двойными стандартами по оценке выборов в конкретных странах восточной Европы и постсоветского пространства.

Как видно, Международному гражданскому представителю (МГП) отведена главенствующая роль в жизни Косово. Он назначается Международной руководящей группой (МРГ), в состав которой, как уже отметили, входят “основные международные заинтересованные стороны”, то есть (за исключением России) США, Великобритания, Фран-

ция, Германия, Италия, НАТО, Европейский союз и Европейская комиссия.

После назначения такого представителя МРГ обращается к Совету Безопасности ООН с просьбой утвердить это назначение. Спрашивается, как в этом случае получить согласие со стороны Китая как постоянного члена Совета Безопасности, который всецело исключен из “плана”? По этому “плану” должности МГП и Специального представителя Европейского союза (СПЕС) будет занимать одно и то же лицо, при этом, СПЕС назначается исключительно Советом Европейского союза.

Спрашивается, как сочетать эти процедуры, если назначение СПЕС не согласуется предварительно ни с Советом Безопасности ООН ни даже с МРГ?

По “плану” предусмотрено, что МРГ и в дальнейшем будет “давать рекомендации” МГП в выполнении им/ею его/ее мандата (п. 12.3).

В соответствии с п. 12.3 “плана” МГП будет нести общую ответственность за руководство и будет являться в Косово “высшей инстанцией в толковании настоящего Плана” (следовательно, и ключевые положения конституции Косово).

В истории юриспруденции предоставление полномочий конституционного суда страны гражданскому лицу, каким является МГП, назначаемого извне, наверное, впервые.

По п. 12.4 “плана” на МГП “возложены определенные полномочия для обеспечения и полного осуществления настоящего Плана урегулирования и надзора за ним, включая полномочия на принятие мер, при необходимости, для предупреждения нарушений настоящего Плана урегулирования и исправления положения в случае их допущения”.

По п. 2.1 (с) приложения IX к “плану” такие меры по исправлению положения

могут включать в себя “не ограничиваясь этим, отмену законов или решений, принятых властями Косово”.

Более того, “в случаях серьезного или неоднократного несоблюдения буквы или духа настоящего Плана урегулирования и/или в случаях серьезного противодействия работе МГП и/или представительства Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) он будет уполномочен наказывать или отстранять от работы любое должностное лицо или принимать при необходимости, другие меры для обеспечения полного соблюдения настоящего Плана урегулирования” (п. 2.1 (d) приложения XI к “плану”).

Согласно п. 12.6 “плана” мандат МГП будет действовать до того момента, пока МРГ “не определит, что Косово выполнило положения настоящего Плана урегулирования”.

Европейский союз учредит представительство в рамках ЕПБО для деятельности в области обеспечения правопорядка. Данное представительство “будет оказывать помощь властям Косово”, чтобы они могли действовать, “не подвергаясь политическому вмешательству” в соответствии с “международными признанными стандартами и передовым европейским опытом”.

Интересно, где прописаны эти стандарты и кто накапливает “передовой европейский опыт”?

В “плане” об этом умалчивается.

Как расценить положения п. 13.3 “плана” о том, что представительство ЕПБО осуществляет определенные полномочия, “в особенности в отношении судебных, политических, таможенных и пенитенциарных учреждений в соответствии с такими условиями и на протяжении такого периода, какие будут установлены Советом Европейского союза”, если не прямое вмешательство во внутренние дела Косово?

Далее еще больше! По п. 14.1 “плана” “НАТО учредит международное военное присутствие (МВП) для под-

держки осуществления настоящего Плана урегулирования”.

В соответствии с п. 14.2 “плана” “МВП будет представлять собой силы, возглавляемые НАТО и действующие под руководством Североатлантического совета, который будет осуществлять управление и политический контроль через командные структуры НАТО”.

“МВП будет нести ответственность за создание обеспечения безопасной и спокойной обстановки на всей территории Косово до тех пор, пока косовские институты не будут способны постепенно взять на себя ответственность за решение связанных с безопасностью задач, выполняемых МВП” (п. 14.4).

В связи с этим МВП будет нести общую ответственность за формирование и обучение Косовских сил безопасности, а НАТО будет нести общую ответственность за формирование и учреждение действующей под гражданским руководством правительственной организации, создаваемой для осуществления гражданского контроля за данными силами (п. 14.5).

Спрашивается: что делается для этого, то есть создания собственных возможностей Косово? По п. 5.1 приложения VIII к “плану” предусмотрено создание “профессиональных и многоэтнических новых косовских сил безопасности (КСБ)”, однако на следующих условиях: “косовские силы безопасности будут легко вооружены и не будут иметь тяжелых вооружений. В составе КСБ будет не более 2500 человек, находящихся на действительной службе, и 800 человек, находящихся в резерве” (п. 5.2).

Решение об изменении этих пределов может быть принято МВП по согласо-

ванию с МГП. Косово будет “уведомлять” МВП обо всех источниках финансовых и материальных средств, получаемых КСБ из-за пределов Косово”.

Как видим, в “плане” изначально задумано создание очень слабой национальной военной структуры Косово, которая не будет способна обеспечить безопасную жизнь в Косово. Значит у НАТО создаются все условия постоянного и длительного военного присутствия в Косово.

Спрашивается: как быть со статусом нынешних миротворческих сил ООН в Косово?

По “плану” предусмотрен 120-дневный переходный период после вступления в силу “плана”.

В течение этого переходного периода миротворческие силы ООН (МООНК) будут продолжать осуществлять свой мандат согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности ООН “в консультации с Международным гражданским представителем (МГП)” (п. 15.1, а). Согласно п. 15.1 (g), в конце переходного периода мандат МООНК истечет.

В это же время МГП и МВП возьмут на себя всю полноту ответственности за осуществление их соответствующих мандатов, определенных в настоящем Плане урегулирования. Иначе говоря, те же военные силы названных западных государств, которые ныне выступают в Косово в качестве миротворцев под эгидой ООН меняют статус и будут выступать в таком же качестве, но уже под эгидой НАТО. При этом российскому военному контингенту придется покинуть Косово.

В итоге что мы получаем?

В центре Европы вопреки существующим международным правилам со стороны группы государств Косово предоставляется (то есть части государства Республики Сербия) статус независимого государства, которое не имеет право объединяться с другим государством. Новому образованию навязывается конституция, на основе которой оно не что иначе, как протекторат США, управляемый НАТО.

В этот план вовлекается Европейский союз, который выполняет роль “младшего партнера” США в Европе.

Вся эта задумка – давняя мечта США: подменить роль ООН с помощью НАТО и придать этому “плану” международно-правовое основание. США хотят, чтобы мировое сообщество постепенно привыкло к утверждению о том, что “Совет Безопасности ООН является главным органом по поддержанию мира во всем мире, однако он не является единственным органом в этом вопросе. Другим таким образованием является НАТО”. США хотят сделать это при участии России.

Это первая реальная попытка США пересмотреть Устав ООН и установить однополярный мировой порядок.

В этих условиях, когда основная политическая дискуссия в нашей стране развивается лишь вокруг возникновения так называемого “прецедента” Косово, который можно применить по отношению, например, к непризнанным образованиям на территории постсоветского пространства, создается впечатление, что в стране перевелись люди, мыслящие стратегически. Россия как великая геополитическая держава не должна ослабить свою позицию и мыслить мелко: признать независимость части суверенного государства, и, следовательно, испортить отношения с другой его частью, которое до этого она считала целостным в территориальном отношении государством.

Россия должна геополитически присутствовать везде, где затрагиваются ее стратегические интересы, особенно на Кавказе, который для России представляет больше интереса, чем, например, Латинская Америка для США. Однако почему-то до сих пор Россией не выработана, по аналогии с США, доктрина “Монро” применительно к Кавказу, хотя для этого у России есть все необходимые ресурсы, механизмы и условия.

**Подписка на 2007 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**