

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том XIV, № 4

Осень 2015

Среднеазиатские позиции по украинскому кризису: балансирование на тонкой грани?.....	1
<i>Эмильбек Джураев</i>	
Стратегические последствия войны на Украине для постсоветского пространства: взгляд из Центральной Азии.....	13
<i>Фарход Толипов</i>	
Как Россия, шаг за шагом, хочет восстановить свою имперскую роль в глобальной и европейской системе безопасности.....	25
<i>Зофия Студзинска</i>	
Ретроспективный взгляд на Косовскую кампанию НАТО 1999 года: юридически спорное, но оправданное исключение?.....	49
<i>Ральф Р. Стайнке</i>	
Косово 1999 и Крым 2014: сходства и различия	63
<i>Пал Дунай</i>	
Конфликт в Косово, рассмотренный в концептуальных рамках заинтересованных сторон	77
<i>Анета Новаковска-Кристман и Марзена Жаковска</i>	
Программа НАТО «Си Спарроу»: сотрудничество, основанное на доверии	91
<i>Дабровка Смолни</i>	
Террористические угрозы против России и ответные контр-террористические меры.....	103
<i>Джошуа Синай</i>	
Доклад СП о борьбе с терроризмом	111

Косово 1999 и Крым 2014: сходства и различия

Пал Дунай *

Введение

С так называемого Косовского конфликта 1999 года взгляды государств, в том числе и основных игроков, разделились по вопросу, было ли это гуманитарной интервенцией или коллективной агрессией стран-членов НАТО. В 2014 году Российская Федерация присоединила Крым и Севастополь (официально это отдельные субъекты) к своей территории. С тех пор спор сместился, и в настоящее время разногласия сосредоточены на том, как мы должны оценивать эти два изменения территориального статус-кво (Косово и Крым) в Европе. Ситуация еще больше усложняется тем, что государства хотят представить свои действия как моральные и законные (все ожидают, что они так поступают). Это приводит к ситуации, в которой предполагается, что доминирующий дискурс поддерживает претензии как государств на востоке, так и на западе. Основные усилия каждой из сторон направлены на противодействие позиции другой стороны.

Трудно получить достоверный набор фактов, так как разными сторонами они представляются выборочно. Еще одним вызовом является то, что разные сферы не рассматриваются по отдельности, и поэтому правовые и политические анализы часто используются один вместо другого и без достаточной дифференциации. Дело усугубляется фактом, что в анализах преобладает так называемый нормативный подход к международной (и внутренней) политике. Каждое государство чувствует себя обязанным доказать, что оно действует в соответствии с международными нормами, в том числе в соответствии с юридическими правилами и моральными категориями. Однако, любая попытка корректно анализировать изменение территориального статус-кво в упомянутых выше случаях требует как раз обратного: рассмотрение разных аспектов строго по отдельности и синтез результатов только при заключениях.

В этой статье я пытаюсь держать правовой анализ отдельно от политического и от моральной оценки и хочу наперед заявить, что они необязательно идут в одном направлении. Более того, когда тема анализа настолько политически обременена, как изменение территориального статус-кво в Европе, международную правовую оценку следует еще больше дифференцировать. А именно, существует позитивное международное право в том виде, в каком оно есть, *de lege lata* [действующее право], признанное государствами или как оно проявляется в виде

* Пал Дунай – профессор по проблемам безопасности НАТО и Европы в Центре по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалл. С 1996 по 2004 и с 2007 по 2014 он состоял в преподавательском составе Женевского центра политики безопасности, был старшим научным сотрудником в Стокгольмском международном институте исследований по вопросам мира (2004-2007), директором Венгерского института по международным делам (2007) и директором Академии ОБСЕ в Бишкеке (май 2014 – июнь 2015).

jus cogens [обязательных норм]. Есть и международное право, которое еще не существует, которое, тем не менее, мы называем *de lege ferenda* [с точки зрения будущего закона] с учетом его будущей эволюции. Такая дифференциация будет особенно подходящей в данном случае из-за быстрой эволюции норм в области гуманитарной интервенции, подходящей как отправной точки для случая Косово, и неоднозначного содержания права на самоопределение в случае с Крымом.

У международного права есть еще одна характерная особенность. А именно, его развитие не может гибко следовать историческим переменам. Это особенно заметно, когда большие исторические изменения происходят в быстром темпе. Так обстоят дела до и во время Второй мировой войны и в более позднее время при окончании Холодной войны. Международная система изменилась, а в некоторых сферах международное право не следовало за ней. Разрыв между международной системой и международным правом, когда второе является неотъемлемой частью первого, расширился. Кроме того, универсальное международное право чаще всего требует согласия государств в разных регионах света. Это является проблемой, поскольку государства исповедуют разные ценности, и их категоризация ценностей обслуживает разные интересы.

Задача данной статьи состоит в том, чтобы представить правовую ситуацию в этих двух случаях, позиции главных акторов, и попытаться сделать отдельные заключения касательно оценки *de lege lata* и *de lege ferenda*.

Правовые аспекты

Международное право является исключительно рестриктивным, что касается территориальных изменений в международной системе. Это вполне понятно с учетом того, что основой системы является существование суверенных государств. Государственный суверенитет существует на данной территории. Так как суверены обязаны уважать территорию друг друга, территориальные изменения возможны только с согласия государства, которое упражняет суверенитет над этой территорией. Более того, с 1945 года, если и не раньше, существует безусловный запрет на использование силы в межгосударственных отношениях. Устав ООН обязывает каждое государство, являющееся или не являющееся членом ООН, соблюдать его правила (смотри статью 2, пар. 6 Устава ООН). В основном, есть два исключения из общего запрета на использование силы: индивидуальная или коллективная самооборона и принуждение к выполнению требований Организации Объединенных Наций. Угроза использования или использование силы, которые не попадают под эти два исключения, попадают под общий запрет и следовательно являются незаконными. Полагая, что положения о самообороне применимы только в случае реакции на предшествовавшее (и следовательно незаконное) использование силы, и что Совет Безопасности ООН не одобрил бы использование силы, кроме как когда определенное государство незаконно применило силу до этого, использование силы в международных отношениях должно было бы быть не только незаконным, но и немислимым. Однако, до сих пор использование силы не стало исключением.

Такая простая картина не облегчает разрешение любой проблемы. Международное право по традиции не занимается внутригосударственными особыми обстоятельствами. Однако, рассматривая развитие международного права после окончания Второй мировой войны, видно, что определенные внутригосударственные особые ситуации – в частности, связанные с нарушением прав человека – остались неохваченными положениями международного права. Многие территориальные изменения обусловлены внутригосударственными политическими процессами, часто поддерживаемыми внешними силами, а именно иностранными государствами. Государства редко готовы отдать (часть) своей территории без оказания сопротивления тому, кто хочет ее присвоить. Поэтому территориальные изменения являются наиболее часто встречаемыми источниками межгосударственных конфликтов. Трудно представить себе, как можно успешно убедить определенное государство согласиться на изменение (уменьшение) своей территории без применения насилия.

Эволюция международного права после принятия Устава ООН показывает, что одним из наиболее важных изменений является ослабление единой структуры основных принципов международного права, закрепленных в Уставе. В 1945 году легко было прийти к выводу, что все принципы Статьи 2 защищают государство (равенство суверенов, мирное разрешение споров, запрещение использования или угрозы использования силы, невмешательство во внутригосударственные дела); с тех пор набор основных принципов международного права был обогащен еще двумя принципами. Они оба, и право на самоопределение, и уважение к правам человека, защищают субъектов, отличных от государства. В случае права на самоопределение речь идет о коллективном субъекте – субъектов, людей – тогда как защита прав человека касается отдельных лиц, и в некоторых случаях, групп лиц. Первое может служить отправным пунктом при оказании внешней поддержки группам, которые обозначают свою борьбу как борьбу во имя самоопределения. В соответствии с не имеющей обязательной силы резолюции Генеральной ассамблеи ООН:

Любое государство обязано воздерживаться от насильственных действий, которые лишают вышеупомянутых людей возможности использовать принцип права на самоопределение, свободу и независимость. В своих *действиях против, и при сопротивлении против, таких насильственных действий, направленных против реализации их права на самоопределение, эти люди имеют право искать и получать поддержку* в соответствии с целями и принципами Устава.¹

Это означает, что те, кто считают, что они подвергаются угнетению, могут получать внешнюю поддержку для своей борьбы, тогда как государства могут оспаривать интервенцию на основании своей суверенности. Суверен, если необходимо, так же может обратиться за внешней помощью, чтобы успешно бороться с

¹ United Nations General Assembly, Resolution 2625 (XXV), 24 October 1970, Annex: Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, доступно на <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm> (курсив автора).

теми, кто воюет за реализацию своего права на самоопределение. В этом противостоянии государство, естественно, будет отрицать, что его оппоненты борются за самоопределение, и будет пытаться лишиться данную группу этого «ярлыка» легитимности. Государство, пытаясь сохранить свою территорию, будет называть их сепаратистами, экстремистами и даже террористами – основательно или неосновательно, все для того, чтобы государство могло избежать обвинений в нарушении международного права. Обе стороны будут «пропагандировать свои послания» и использовать дискурсы, которые делают их поведение законным и морально приемлемым.

Ситуация с *de lege lata* еще более усложняется с учетом того, что с начала 21 века политиками, дипломатами и экспертами регулярно предпринимаются шаги к тому, чтобы международное законодательство стало отражать факт, что множество возмутительных событий не попадают под положения международного права и не получают должного осуждения, поскольку они происходят или проистекают из внутригосударственного контекста. Разоблачителем в данном случае был легендарный генеральный секретарь ООН Кофи Анан: «Если гуманитарная интервенция является, на самом деле, неприемлемым ударом по суверенитету, как мы должны реагировать на события в Руанде, в Сребренице – на огромные и систематические нарушения прав человека, которые попирают все заповеди общей человечности?»²

Соображения, связанные с этой имеющей отношение к теме проблемой привели к принципу и докладу «Обязанность защищать» (ОЗ), и к лавине добронамеренной литературы, пересекающей границы государственного суверенитета во имя человечности и занимающейся вопросами, которые попадают под внутригосударственную юрисдикцию. Хотя многие считают, что концепция ОЗ есть основание для гуманитарной интервенции, те, кто присутствовали при ее создании, разделяют точку зрения, что первоначальным намерением было предотвращение интервенции и предоставление более благоприятных условий для превенции конфликтов.³ Однако, важно отметить, что не существует ни одного юридически обязывающего документа, который кодифицирует гуманитарную интервенцию.⁴ Многие государства будут возражать против того, чтобы философия ОЗ стала бы частью международного права. Но без этой нормы гуманитарная интервенция, как

² Kofi A. Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (New York: United Nations, Department of Public Information, 2000), 48, доступно на <http://www.unmillenniumproject.org/documents/wethepeople.pdf>.

³ Это видно из Доклада, в котором в перечень приоритетов включено и то, что «Превенция является единственным наиболее важным измерением обязанности защищать». *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, December 2001), Priorities, p.xi., <http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS Report.pdf>.

⁴ К октябрю 2015 года 38 резолюций ООН ссылались на концепцию «Обязанность защищать». Однако это не меняет ситуацию поскольку отсутствует юридически обязательная норма. См. www.globalr2p.org/resources/335.

бы это не было прискорбно, не имеет прочного правового основания. Сделать гуманитарную интервенцию неотъемлемой частью международного права, однако, означало бы вступить на скользкую дорожку, так как это стало бы еще одним основанием подвергать сомнению, ослаблять и подрывать суверенность. Это в принципе неприемлемо для многих стран и не только для тех, в которых систематически нарушаются человеческие права населения. Тогда как в Европе невозможно прийти к согласию относительно гуманитарной интервенции из-за злоупотребления этим правом в период после Холодной войны, в глобальном плане причина для этого состоит в философском неприятии дальнейшего подрыва суверенитета государства и предоставления оснований для вмешательства. Это ясно было показано в Ливии в 2011 году, случай, на который часто ссылаются, как на первую одобренную Советом безопасности ООН гуманитарной интервенции. Независимо от того, насколько благородной была цель, в долгосрочном плане результатом является распадающееся, если не уже напрямую несостоявшееся, государство, что способствует экспорту нестабильности.

Факт, что гуманитарная интервенция не стала частью позитивного международного права, не имеет большого значения, что касается запрета на использование силы. За исключением самообороны (индивидуальной или коллективной), в мире есть только один орган, Совет безопасности ООН, который может решать, имеет ли место «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».⁵ В соответствии с правилами, закрепленными в Уставе, Совет предпринимает или не предпринимает действия (рекомендации, резолюции, разрешение на невоенные или военные действия). Особенно нечеткой является категория «угроза миру», так как она может быть объектом произвольной интерпретации. Понятно, что если внутренний конфликт имеет международные отголоски, угроза миру охватывает ситуации, которые имеют внутрисоветский характер и предпочтительно до того, как они перерастут в международные. Из-за двусмысленности понятий в Главе VII Устава, одобрение решения в большой степени зависит от толкования и мудрости органа ООН. Однако, надо учитывать следующее: Совет безопасности ООН вел себя весьма ответственно все семьдесят лет с его учреждения. И что возможно, более важно, структура Совета безопасности такова, что злоупотребление властью трудно осуществить. Во-первых, есть постоянные члены, которые могут использовать вето для блокирования любого решения. Привилегированный статус постоянных членов, это та «цена», которую мир платит для того, чтобы эти пять государств были заинтересованы в участии и в функционировании коллективной безопасности в соответствии с Уставом. Однако, большую часть семидесятилетнего периода с момента создания Организации Объединенных Наций структура международной системы существенно расширила круг государств, пользующихся безнаказанностью. Во время Холодной войны очень немногих государств не были интегрированы по одну или другую сторону «линии разделения». Они играли роль

⁵ Устав Организации Объединенных Наций, Глава VII, доступно на <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>.

заместителя одного или другого постоянного члена Совета безопасности. Поэтому они были под защитой своего патрона, всегда готового встать за ними и наложить вето в их пользу. Эта ситуация сейчас проявляется заново, и снова многие государства пользуются защитой постоянных членов Совета. В результате такого расклада часто нельзя принять никакую резолюцию, касающуюся государства, покровительствуемого постоянным членом.

***De lege lata* в случаях Косово и Крыма**

Ни применение силы для прекращения лишения населения Косово его основных человеческих прав, ни использование силы для присоединения Крыма к Российской Федерации не основывались на одобрении Совета безопасности ООН. В этом смысле, согласно Уставу ООН, они имеют одинаковый статус и их следует считать незаконными, на что Российская Федерация всегда ссылалась после Косовской операции. Определенно, это есть важное сходство между этими двумя случаями, несмотря на факт, что они имели существенно различную подоплеку, и, как будет показано ниже, оценка *de lege ferenda* как в моральном, так и в политическом плане не приведет к одинаковым заключениям.

Еще одним сходством является то, что в обоих случаях применялась сила. В случае с Косово (Сербией) это была бомбардировка другого государства. В случае с Крымом (Украиной) это было использование вооруженных сил, базирующихся на данной территории в разрез с соглашением, на основании которого эти силы там находились. В Приложении к своему решению Генеральная ассамблея ООН определяет агрессию таким образом:

Любой из следующих актов ... квалифицируется как агрессия: ... б) бомбардировка вооруженными силами одного Государства территории другого Государства ... е) Использование вооруженных сил одного Государства, которые находятся на территории другого государства с согласием принимающего Государства, в разрез с условиями этого соглашения.⁶

Первый из этих случаев является исключительно простым. Тем не менее, надо отметить, что если бомбардировка, совершаемая одним государством, не разрешена, то бомбардировка, проводимая группой государств – членом альянса, также запрещена. Случай с Крымом несколько более сложен, так как надо учитывать соглашение между Российской Федерацией и Украиной, подписанное в 1997 году, и позже продолженное в 2010 году в так называемом Харьковском пакте. Согласно соответствующему параграфу этого соглашения: «Военные формирования осуществляют свою деятельность в местах расположения в соответствии с законодательством Российской Федерации, уважают суверенитет Украины, подчиняются ее законодательству и не допускают вмешательства во внутренние

⁶ Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций, Решение 3314 (XXIX), «Определение агрессии», Приложение, ст. 3(б) и 3(е).

дела Украины».⁷ Нет никакого сомнения, что соглашение между двумя государствами действовало, когда Российская Федерация использовала свои войска в противоречие с его положениями, и что продолжение от 2010 года этого договора не изменяло эту часть содержания соглашения от 1997 года. В конечном итоге, на уровне *de lege lata*, совершенно четко установлено, что оба эти действия нарушали международное право.

Есть один международный юридический документ, который имеет отношение к аннексии Крыма. Хотя его юридически обязывающий характер можно оспаривать, преобладают основания для того, чтобы считать его юридически обязывающим. Среди прочих и благодаря факту, который гарантирует: 1. Что его можно считать напрямую вытекающим из некоторых основных принципов международного права и потому независимо от декларации его нужно выполнять. 2. Что, как по крайней мере один из авторов утверждает убедительно, готовность его выполнять есть повторение обязательств, принятых на себя ранее в юридически обязывающей форме.⁸ А именно, в декабре 1994 года на полях Будапештского саммита ОБСЕ Российская Федерация, Украина, Соединенное Королевство и США подписали Будапештский меморандум о гарантиях безопасности Украины. Соответственно:

Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки заново подтверждают свою обязанность воздерживаться от угрозы использования или использования силы против территориальной целостности или политической независимости Украины, и что никакие их вооружения никогда не будут использованы против Украины, кроме как при самообороне или в других случаях согласно Уставу Организации Объединенных Наций.⁹

Российская Федерация была предположительно одним из гарантов территориальной целостности Украины и аннексирование ею Крыма является нарушением соглашения, подписанного раньше, чем за двадцать лет до этого. Это нарушение продолжается в юго-восточной Украине, хотя некоторые из оснований не идентичны тем, что имеют место в отношении Крыма. В Крыму речь идет о том, что российские вооруженные силы использовались в разрез с соглашением, подписанным ранее, тогда как в так называемом Донбассе можно сослаться на «инвазию или нападение вооруженных сил одного государства на территорию другого госу-

⁷ Цитировано в Eric Posner, “The 1997 Black Sea Fleet Agreement between Russia and Ukraine,” ericposner.com (blog), 5 March 2014, доступно на <http://ericposner.com/the-1997-black-sea-fleet-agreement-between-russia-and-ukraine/>.

⁸ См. Thomas D. Grant, “The Budapest Memorandum of 5 December 1994: Political Engagement or Legal Obligation?” in *Polish Yearbook of International Law 2014*, Volume XXXIV (Warsaw: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2015), 89–114.

⁹ United Nations General Assembly and Security Council, “Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine’s Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,” A/49/765, S/1994/1399, 19 December 1994.

дарства ...» и «Отправку государством или от имени государства вооруженных банд, групп, нерегулярных войск и наемников ...».¹⁰

Российская Федерация неоднократно утверждала, что она не посылает регулярных войск в Донецкую и Луганскую области. Постепенно, однако, накапливаются свидетельства об обратном. Москва так же утверждает, что российский военный персонал, идентифицированный на Украине, был в отпуске, т.е. не отправлен российским государством. Однако, российские аргументы не только недостоверны, они органически неосновательны. Государства ответственны за свою территорию, и для России не делалось никаких исключений после 2014 года, когда начались враждебные действия в Донбассе.¹¹ Поэтому, даже если поверить в российскую позицию, что российские военнослужащие были в «отпуске», Россия как государство отвечает за контроль своих границ и за нахождение своих граждан за пределами своих границ. В конечном итоге, тем или иным образом, это является нарушением международного права, независимо от того, посылает ли Россия своих военных в открытую или всего лишь допускает, чтобы ее граждане пересекали границу, чтобы участвовать в вооруженных действиях.

Еще одной проблемой является факт, что на Украине были найдены оружейные системы, которых раньше там не было и которые не были в регистрах вооруженных сил Украины. Когда в Минские соглашения -2 в феврале 2015 года были включены оружейные системы, которые попадают в эту категорию, было юридически ясно и подкреплено убедительными свидетельствами, что Российская Федерация активно поддерживает сепаратистов в Восточной Украине вооруженной силой.¹² В конечном итоге можно сделать вывод, что независимо от утверждений об обратном, Российская Федерация нарушила международное право во многих отношениях.

Как было указано выше, международное право не дает позитивной оценки так называемой Косовской операции от 1999 года. Бомбардировки бывшей Югославии (Сербии и Черногории, включая Косово) не были одобрены Советом Безопасности ООН, и потому их нельзя считать законным использованием силы. Очевидно, что государство или группа государств не может действовать на основании самообороны вне своей собственной территории. Когда региональная организация или ведомство действует, ссылаясь на Устав ООН, это возможно на двух основа-

¹⁰ United Nations General Assembly, Decision 3314 (XXIX), "Definition of Aggression," Annex, Art. 3 (a) and 3 (g).

¹¹ Россия не находится в состоянии гражданской войны. Но даже если это было бы так, все равно полномочия центрального правительства не распространяются на государственную территорию, контролируруемую оппонентами государства.

¹² Иван Коновалов, «Ураганный огонь по площадям», *Военно-промышленный курьер*, 3 апреля 2013, доступно на <http://vpk-news.ru/articles/15219>, касается систем Торнадо-Г и Торнадо-С, которые числятся в российском арсенале (и только в нем) с 2012 года. Это отмечено в András Rácz and Sinikukka Saari, "The New Minsk Ceasefire: A Breakthrough or Just a Mirage in the Ukrainian Conflict Settlement?" *FIIA Comment* 5 (2015): 1, доступно на http://www.fii.fi/en/publication/485/the_new_minsk_ceasefire.

ниях: 1. Мирное улаживание споров; 2. Действия по принуждению к выполнению. Было бы трудно, если и не невозможно, определить действия НАТО как способствующие мирному улаживанию споров, когда они скорее были актом принуждения к выполнению. Однако, условия такой деятельности региональной организации или агентства очень рестриктивны. В Уставе ясно сказано, что «Никакие действия по принуждению к выполнению региональными организациями или региональными агентствами нельзя предпринимать без разрешения Совета Безопасности».¹³ Тем не менее, НАТО задолго до этого уже выражало свою точку зрения, что оно не является региональной организацией в смысле Устава ООН.¹⁴ Несмотря на отличия в терминологии, ясно, что НАТО нельзя считать региональной организацией или агентством. Поэтому оно может действовать только в соответствии с Главой VII Устава ООН. Однако, без конкретной резолюции, включающей четко заявленное разрешение, НАТО может действовать только в целях самообороны. Такой подход потребовал бы произвольно широкое толкование Устава, так как ни на одного члена НАТО не было совершено нападение. В конечном итоге, данная линия рассуждения не оставляет сомнений, что юридические основания для операции отсутствовали. За несколько недель до операции Генеральный секретарь Аннан заявил, что «обычно требуется резолюция Совета Безопасности».¹⁵

***De lege ferenda* в случаях Косово и Крыма**

Очевидно, что как операция НАТО в Косово, так и российские военные действия на Украине являются нарушениями международного права. Сдвиг фокуса анализа к вопросу, как эти два действия, включающие использование силы, следует оценивать в свете *de lege ferenda* политически и морально, делает различия между этими двумя случаями существенными.

Есть серьезные, обширные доказательства, что преобладающее албанское население Косово подвергалось преследованиям до начала военной операции в марте 1999 года. Это отдельный вопрос, как западные силы пришли к ситуации, что косовские политики демонстрировали желание уладить разногласия с Сербией, тогда как сербы отказывались это делать.¹⁶ Две эти вещи, преследования и

¹³ Устав Организации Объединенных Наций, ст. 53, пар.1, доступно на www.un.org/en/charter-united-nations/index.html.

¹⁴ Письмо с таким содержанием было отправлено Генеральным секретарем НАТО, Вилли Класом Генеральному секретарю ООН. На вышеупомянутое письмо ссылается в своей основополагающей статье Bruno Simma, "NATO, the UN, and the Use of Force: Legal Aspects," *European Journal of International Law* 10 (1999): 10, www.ejil.org/pdfs/10/1/567.pdf.

¹⁵ Цитировано в Simma, "NATO, the UN and the Use of Force," 8. (подчеркнуто в оригинале)

¹⁶ Как дипломатия США добилась того, что делегация Косово подписала так называемое соглашение Рамбуйе, а Сербия нет, Джеймсом Рубином, спикером Государственного департамента, не задокументировано. Смотри James P. Rubin, "Countdown to a Very Per-

отказ от компромисса, тогда как другая сторона демонстрирует готовность, должны были дать достаточное основание для предпринятия дальнейших действий для защиты прав преобладающе албанского населения Косово. Тем не менее, это не дает право использовать силу, хотя можно интерпретировать как основание для гуманитарной интервенции. Также можно утверждать, что силу можно было использовать во имя морали.

Однако, случай Крыма совсем другой. Отличия состоят в следующем: во-первых, Косово было частью государства и добилось независимости, но признали его только 111 стран.¹⁷ Во-вторых, Крым стал частью другого суверенного субъекта. Вместо части Украины, теперь он является частью Российской Федерации. В-третьих, декларация о государственной независимости Косово основывалась на решении его парламента, тогда как присоединение Крыма и Севастополя к Российской Федерации основывалось на референдуме, в котором участвовало все население. Четвертое, отделение Косово от бывшей Югославии было осуществлено путем применения силы, тогда как Крым перешел из рук в руки мирным путем. Пятое, правовой статус Косово регулировался в международном плане Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН, тогда как принадлежность Крыма Украине основывалась на факте, что он являлся частью Украинской Советской Социалистической Республики с 1954 года, и когда Советский Союз распался, он остался в Украине в соответствии с принципом *uti possidetis* [сохранение статус-кво]. И последнее, ни одно из решений не подвергалось международному мониторингу.

В обоих случаях поднимался вопрос о праве на самоопределение, и ни в одном из них этот вопрос нельзя считать юридически бесспорным. Косово не могло официально претендовать на государственную независимость, так как резолюция Совета Безопасности, принятая по окончании вооруженных действий в июне 1999 года, еще раз подтвердила «приверженность стран-членов к суверенитету и территориальной целостности Федеральной Республики Югославии и других стран региона, как установлено в Заключительном акте Хельсинки».¹⁸ Еще раз было подтверждено положение о «переходной администрации Косово, при которой люди Косово смогут пользоваться существенной автономией в рамках Федеральной Республики Югославии, и которая будет осуществлять переходное управление, одновременно с этим создавая и осуществляя надзор над развитием демократических институтов самоуправления». Резолюция так же еще раз подтверждала «надзор над переходом власти от временных косовских институций к институциям, учрежденным в ходе политического процесса».¹⁹

В случае Крыма ситуация отличается. Не существовало международного запрета на изменение его территориального статуса. Однако, следует учесть не-

sonal War,” *Financial Times*, 30 September 2000; и James P. Rubin, “The Promise of Freedom,” *Financial Times*, 7 October 2000, i, ix.

¹⁷ On October 3, 2015. Смотри <http://www.kosovothankyou.com/news>.

¹⁸ United Nations Security Council (SC), Resolution # 1244, 10 June 1999, preamble and point 10.

¹⁹ Там же, пункт 11 f).

сколько существенных факторов. Прежде всего, конституция Украины не разрешает проведение местных референдумов. Более того, в конституции специально указано, что «Вопросы изменения территории Украины решаются исключительно всеукраинским референдумом».²⁰ Понятно, что украинские власти никогда не дали бы согласия на проведение референдума в Крыму, и никогда не дали бы согласия на его результат – изменение его территориального статуса. Кроме того, присутствие российских вооруженных сил в Крыму и их «участие в организации, предшествовавшей референдуму», сделали процесс и его результат весьма спорными. Это особенно усиливалось фактом, что согласно измененной конституции Украины «На территории Украины не разрешается нахождение иностранных военных баз».²¹ Это означало, что Россия стояла перед опасностью, что в будущем не сможет располагать свои вооруженные силы в Крыму, несмотря на Харьковские договоренности, которые были еще в силе. Это вызывало тревогу в Москве.

Есть разные мнения о результатах референдума. Официально 96.77 процента проголосовавших поддержали «воссоединение» Крыма с Российской Федерацией, и 2.51 процента поддержали то, чтобы Крым остался в Украине.²² Председатель ОБСЕ объявил референдум незаконным. Несмотря на приглашение законодательного органа Автономной Республики Крым, ОБСЕ отказалась осуществлять мониторинг референдума.²³ Российская Федерация успела мобилизовать некоторых западных наблюдателей из правых партий, поддерживающих Москву, которые приехали в Крым, и которые в некоторых случаях субсидировались ею.²⁴ Отсутствие официальных наблюдателей понятно. Надо отметить, однако, что отсутствие международного избирательного мониторинга и наблюдателей имеет разные последствия. С одной стороны, оно лишает референдум (или выборы) международной легитимности. Часто это и есть цель отказа просьбе осуществлять наблюдение выборов. С другой стороны, отсутствие наблюдателей лишает организацию и более широкую международную общественность надежной информации.

Конституционный суд Российской Федерации через несколько дней после референдума в Крыму вынес заключение с перечнем аргументов, почему референ-

²⁰ Конституция Украины, принятая 28 июня 1996 года, с поправками, принятыми до 22 февраля 2014 года. Имеется текст на английском: Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Constitution of Ukraine – Text provided by the Ukrainian authorities on 13 March 2014, CDL-REF 2014) 012, art. 73.

²¹ Там же, ст. 17, последний параграф.

²² Смотри вебсайт агентства новостей Республики Крым, c-inform.info.

²³ “Crimea Sends Official Invitation to OSCE to Monitor Referendum,” *Kyiv Post*, 11 March 2014, доступно на <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/crimea-sends-official-invitation-to-osce-to-monitor-referendum-339003.html>; и “OSCE Chair Says Crimean Referendum in its Current Form Is Illegal and Calls for Alternative Ways to Address the Crimea Issue,” 11 March 2014, доступно на <http://www.osce.org/cio/116313>.

²⁴ После референдума в Крыму тем наблюдателям, которые сочли, что все в порядке, был запрещен въезд на Украину.

дум является законным.²⁵ Это дало возможность Российской Думе принять необходимые законы о включении Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации. У референдума был один большой недостаток, связанный с присутствием российских вооруженных сил в Крыму. Международный суд в своем консультативном заключении по декларации о независимости Косово ясно заявил, что декларация независимости является незаконной, если она «связана с незаконным использованием силы или другими вопиющими нарушениями норм общего международного права, в частности норм императивного характера (*jus cogens*)».²⁶ Сам факт, что российские вооруженные силы присутствовали в Крыму и использовались не в соответствии с договором, по которому им разрешено находиться в Украине, является непоправимым недостатком референдума. Однако, консультативное заключение Международного суда не может быть прецедентом или даже источником международного права, если оно не кодифицирует обычное международное право. Следовательно, ссылка на него, связывающая Косово и Крым, не очень убедительна. Еще большей проблемой является факт, что использование российских вооруженных сил на территории Крыма в нарушение соответствующего соглашения противоречило международному праву как таковому, без связи с консультативным заключением Международного суда.

Ситуация с Косово была еще более вопиющей. Там решение объявить независимость 17 февраля 2008 года приняла законодательная власть. В то время Косово находилось под управлением администрации ООН. Поэтому Временная административная миссия ООН в Косово (UNMIK) должна была одобрить или не одобрить решение законодательных органов Косово. Однако, ООН сохранила молчание по этому вопросу. Это политическое событие создало *fait accompli* для международного права.

Заключение

Территориальные изменения являются регулярным явлением в международных отношениях. Поскольку над каждой обитаемой частью земного шара имеется чей-то суверенитет, установление нового суверенитета над данной территорией – создание нового государства или замена одного суверена другим – является наиболее политически чреватом изменением в человеческой истории. Такие изменения принадлежат к сфере, где международное право часто отступает перед внеюридическими процессами и практически подвергается нарушениям.

²⁵ Постановление по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, Конституционный суд Российской Федерации, 19 марта 2014, 6-П/2014, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision155662.pdf>.

²⁶ International Court of Justice, “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo – Advisory Opinion,” International Court of Justice Reports, 22 July 2010, para. 81, www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf.

При анализе так называемого Косовского конфликта 1999 года и принятии Крыма в состав Российской Федерации становится очевидно, что оба эти события являются нарушениями международного права. В этом смысле между ними можно провести параллель и сослаться на схожесть. Однако, вне пределов схожести *de lege lata*, эти два случая являются различными. Новые нормы международного права обеспечили бы более сильную поддержку действиям НАТО, направленным на пресечение преследований косовского населения властями Сербии и инициированию широкомасштабной реакции на чрезвычайную гуманитарную ситуацию. Косово было лишено своей автономии режимом Белграда в 1989 году. Законность изменения территориального статус-кво и интегрирования Крыма в Российскую Федерацию нельзя оправдать на тех же основаниях. Крым пользовался существенной автономией, и не было систематических жалоб на дискриминацию населения и определенно не со стороны населения с русской этнической принадлежностью.²⁷ В каком-то смысле, переход Крыма из одних рук в другие был подготовлен лучше, чем косовская декларация о независимости. Первое было решено в результате референдума, тогда как второе было объявлено законодательной властью в Приштине. Поэтому, легче признать демократический характер изменений в Крыму. Однако, учитывая положения резолюции 1244 Совета Безопасности ООН и роль UNMIK, ясно, что невозможно провести референдум, не нарушая и то, и другое, и потому понятно, почему косовские власти не пошли таким путем.

У использования силы в бывшей Югославии был один существенный недостаток с точки зрения права: оно не было разрешено Советом Безопасности ООН. Использование силы в Крыму, которое отличалось гораздо меньшей интенсивностью и большей закамуфлированностью, тоже нельзя считать законным на основании угнетения этнически русского населения, а также не годится ссылка на право самоопределения. Кроме того, Российская Федерация пренебрегла рядом существенных юридических положений, как международных, так и внутригосударственных. Наиболее важными и недвусмысленными среди них являются гарантии территориальной целостности Украины как независимого государства от декабря 1994 года, данные, среди прочих, и Российской Федерацией.

Различие между этими двумя случаями не в том, что один является более тяжелым нарушением международного права, чем другой; оно в законности этих действий, которую им придает исторический процесс, приведший к ним. Применение силы НАТО для прекращения преследований косоваров и тяжелой гуманитарной ситуации создало прецедент для Российской Федерации, который Москва не преминула использовать. Таким образом, однако, Россия вместо того, чтобы считаться с международным правом, *де факто* заявила, что незаконные действия од-

²⁷ Тем не менее, Российская Федерация сделала попытку аргументировать свои действия на основании преследований, но никаких доказательств не было представлено. См. Glenn Kates, "Why Is Crimea Different from Scotland or Kosovo?" *Radio Free Europe – Radio Liberty* (RFERL), 13 марта 2014, доступно на <http://rferl.org/articleprintview/25296187.html>.

ного актора могут легитимировать незаконные действия другого. Тем самым, Российская Федерация пошла по скользкому пути Запада к ослаблению правовых основ международной системы.