

НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА: В ПОИСКАХ СТРАТЕГИИ МИРНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ¹

Андрей Арешев

В современных условиях усиливаются риски и угрозы как для мировой, так и для региональной безопасности. Международное право содержит нормы, обязывающие стороны конфликтов воздерживаться от использования или угрозы использования силы. Принцип запрета на угрозу силой или ее применения можно отнести ко всем государствам, не входящим в ООН и не признанным де-юре со стороны большинства других государств, при условии их достаточной стабильности и соответствия существующим в науке и политической практике критериям государственности. Вместе с тем, нормы международного права зачастую становятся заложниками политических интересов различных государств, что мешает урегулированию конфликтов и способствует усилению напряженности в ряде регионов, в частности – на Южном Кавказе (конфликт вокруг Нагорного Карабаха). Миротворческие планы ОБСЕ, предлагаемые для региона, не дают четких гарантий безопасности нуждаются в серьезной дальнейшей доработке.

В этих условиях приоритетное значение должна иметь выработка общей стратегии, которая исключила бы угрозу возобновления военных действий в постконфликтных регионах, должна иметь приоритетное значение. Составными частями такой стратегии может стать выработка четких критериев признания де-факто государств с движением в сторону постепенной легитимации государств, отвечающих этим критериям; заключение дополнительных соглашений о неприменении силы; постепенный отказ от двойных стандартов в применении норм международного права, при обязательном укреплении мер доверия между сторонами конфликта и при активном участии самих де-факто государств.

1. Мир не стал безопаснее

Речь Владимира Путина в Мюнхене, посвященная вопросам международной безопасности, вызвала широкий резонанс. В своем выступлении российский президент сосредоточился на проблемах, которые никак не делают

¹ Сокращенный вариант статьи опубликован на сайте электронного издания *Фонд стратегической культуры* – <http://www.fondsk.ru/article.php?id=616>.

современное мироустройство более безопасным. Одно из основных мест занял вопрос о неуклонном возрастании силового фактора в международной политике: *«Сегодня мы наблюдаем почти ничем не сдерживаемое, гипертрофированное применение силы в международных делах, военной силы, силы, ввергающей мир в пучину следующих один за другим конфликтов. В результате не хватает сил на комплексное решение ни одного из них. Становится невозможным и их политическое решение.*

Мы видим все большее пренебрежение основополагающими принципами международного права. Больше того, отдельные нормы, да, по сути, чуть ли не вся система права одного государства, прежде всего, конечно, Соединенных Штатов, перешагнула свои национальные границы во всех сферах: и в экономике, и в политике, и в гуманитарной сфере – и навязывается другим государствам...

В международных делах все чаще встречается стремление решить тот или иной вопрос, исходя из так называемой политической целесообразности, основанной на текущей политической конъюнктуре.

И это, конечно, крайне опасно. И ведет к тому, что никто уже не чувствует себя в безопасности. Я хочу это подчеркнуть: никто не чувствует себя в безопасности! Потому что никто не может спрятаться за международным правом как за каменной стеной. Такая политика является, конечно, катализатором гонки вооружений¹.

С Путиным трудно не согласиться, и руководители все большего числа государств должны разделять его озабоченность складывающимся положением дел. Принцип неприменения силы или угрозы силой представляется исключительно важным при решении конфликтных ситуаций, возникающих между государствами – причем отнюдь не только в глобальном контексте, когда мы анализируем неуклонно возрастающие разногласия между ведущими мировыми державами – такими, как США, Россия, Китай, государства-члены Европейского Союза. Этот принцип не менее важен и при решении более локальных проблем, которые, однако, при ближайшем рассмотрении оказываются зачастую не такими уж и локальными. Международное обязательство воздерживаться от использования или угрозы использования силы является нормой международного обычая, что зафиксировано в ряде решений Международного Суда ООН². Однако нормы международного права зачастую становятся заложниками противоречивых интересов различных международных игроков.

¹ Текст выступления приводится на сайте президента России <http://www.kremlin.ru>.

² См. дело Международного суда ООН о действиях военного и полувоенного характера в Никарагуа и против нее (Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 4, 100).

2. Когда игнорируются политико-правовые реалии

В процесс урегулирования замороженных конфликтов на постсоветском пространстве – нагорно-карабахского, приднестровского, грузино-абхазского и югоосетинского – включается все больше мировых и региональных держав, подлинные интересы которых зачастую весьма далеки от установления прочного мира в конфликтных регионах. Предпринимаются также попытки более активного подключения к переговорному процессу уже существующих международных структур, чья деятельность в сфере решения спорных международных вопросов оказалась после распада биполярного мира в 1991 году значительно менее эффективной, чем ожидалось. Применительно к карабахскому конфликту речь идет прежде всего о таких организациях, как ОБСЕ и ООН, ЕС и НАТО. Деятельность Минской группы ОБСЕ оказалась в последние годы практически полностью парализованной – в первую очередь, из-за неконструктивной позиции официального Баку. Президент Ильхам Алиев регулярно выступает с воинственными заявлениями, которые на Западе предпочитают не замечать. В то же время шаги, предпринимаемые властями Нагорно-Карабахской Республики в полном соответствии с общепринятыми демократическими стандартами (такие, например, как принятие в ходе референдума 10 декабря 2007г. собственной Конституции) вызывают среди многочисленных евродеятелей шквал неудовольствия.

Подобная двойная бухгалтерия как отдельных государств, так и целых международных организаций в значительной степени размывает международное право, подрывает его авторитет, порождая у некоторых заинтересованных сторон иллюзии, что все проблемы в перспективе можно будет решить силой, посредством угроз и накачивания военных бюджетов. Это не может не вызывать обеспокоенности у любого государства, заботящегося о своей безопасности, и вынуждает искать асимметричные ответы, отвлекая столь необходимые силы и средства от решения насущных экономических задач. В мюнхенском выступлении В.Путина явным образом прозвучала обеспокоенность растущими темпами милитаризации США, оборонный бюджет которых в 20 раз превышает аналогичный российский показатель. В свою очередь, в Закавказье бесспорным лидером в гонке вооружений является Азербайджан, военная политика которого в целом направлена на наступательную милитаризацию. Это находит отражение, например, в преимущественной закупке наступательных видов вооружений. Уже сейчас отличительной стороной Азербайджана, по сравнению с армянскими армиями, является и довольно большое количество боевых самолетов и вертолетов, находящихся на вооружении армии этого государства. Повышению боеспособности

азербайджанской армии также весьма способствовала осуществленная за счет США модернизация аэродромов на территории Азербайджана¹. Усилия же Армении и НКР направлены главным образом на создание эффективных средств противовоздушной обороны [2, 1].

Заявления, рассчитанные на внешнюю аудиторию, призваны оправдать усиленную милитаризацию страны. По словам президента Азербайджана, *«все мировое сообщество, ООН и другие организации признают территориальную целостность Азербайджана и хотят, чтобы этот конфликт был разрешен с учетом этого принципа. Растущая экономическая, политическая и военная мощь Азербайджана и поддержка со стороны международных организаций укрепляют наши позиции. Я хочу, чтобы этот конфликт был решен мирным путем. Но мы должны быть готовы и к другому развитию событий... Иметь сильную армию означает возможность освободить нашу землю в любой момент...»* [3].

В своей программной статье под претенциозным названием «На пути к миру в Нагорно-Карабахском регионе Республики Азербайджан посредством реинтеграции и сотрудничества» Эльмар Мамедъяров, нынешний министр иностранных дел Азербайджана, как и подобает дипломату, говорит о сдержанной и умеренной политике для разрешения нагорно-карабахского конфликта. Тем не менее, он тоже угрожает: *«Мы никому не уступим ни сантиметра своей территории. Азербайджан не желает войны и остается приверженным к мирному урегулированию. Однако, при принуждении предпринятыми действиями по дальнейшей консолидации статус-кво (оккупации), Азербайджан готов прибегнуть к любым другим мерам для законного восстановления своей территориальной целостности»* [4].

Эти, мягко говоря, не совсем корректные высказывания находят тем не менее живой отклик у представителей ряда международных структур, статус которых в качестве участников переговорного процесса не совсем понятен и никем не определен. В то же время, рекомендации этих организаций оказываются удивительно созвучными вполне официальным документам, которые принимаются, например, Контактной группой по Косово или Минской группой ОБСЕ по Нагорному Карабаху. Так, в 2005г. Сабина Фрейзер – директор

¹ В ВВС Азербайджана имеется некоторое количество штурмовиков Су-25 (примерные оценки – 20 единиц), предназначенных для непосредственной огневой поддержки сухопутных сил, фронтовые бомбардировщики Су-24 (11-16 единиц), со второй половины 1990-х гг., с целью повышения возможностей своих ВВС по подавлению ПВО, Азербайджаном было закуплено большое количество противолокационных ракет для оснащения самолетов Су-24 и МиГ-25. В последнее время появилась информация о масштабных переговорах с украинской стороной о создании в Азербайджане специализированного авиаремонтного и учебно-тренировочного центра ВВС, а также поставках Баку новой партии современных боевых самолетов из Украины [1].

кавказского проекта Международной кризисной группы [5, с.84-102], предупредила о том, что *«угроза применения Азербайджаном силы для восстановления территориальной целостности реальна», а «продолжающаяся оккупация азербайджанских территорий на фоне стремительно вооружающегося Баку дает Азербайджану лишний повод для нападения»* [6]. Трудно отделаться от впечатления, что этими формулировками, не соответствующими современным политико-правовым реалиям, власти Азербайджана недвусмысленно подталкиваются к проведению в карабахском вопросе более жесткой линии и даже к проведению военной акции против НКР.

В случае с Абхазией и Южной Осетией соответствующие провокационные заходы со стороны западных экспертов тоже имеют место. Например, Жан Радваньи – директор Национального института восточных языков и цивилизаций (*INALCO*) (Париж), ссылаясь на общественное мнение, пишет, что *«большинство грузин даже упоминали о том, что [их] территории тоже можно будет быстро вернуть»*.

Вышеприведенные высказывания демонстрирует позицию многих политиков в Азербайджане, Грузии и Молдове в отношении регионов, отделившихся от них в начале 1990-ых, еще до формального распада СССР – в полном соответствии как с действующим на тот момент советским законодательством, так и с существовавшими политико-правовыми реалиями. По законодательству СССР, отделяющиеся союзные республики можно было считать суверенными государствами только при консенсусе либо учете интересов всех входящих в них народов и после процедур, обеспечивавших каждому народу на территории союзной республики, заявившей о желании независимости, возможность выбора государственной принадлежности [7].

Однако утверждения, что метропольные государства свободны в применении силы для законного восстановления своей территориальной целостности по принципу суверенности, по-прежнему высказываются некоторыми специалистами с упорством, достойным лучшего применения. Иногда под это пытаются даже подвести правовые основания. В своей публикации «Сепаратистские страны Евразии: неразрешенные конфликты и де-факто государства» Дав Линч, исследователь Института исследований вопросов безопасности ЕС (Париж), тщательно анализирует динамику существования сепаратистских режимов и ищет выход из подобных ситуаций. Несмотря на то, что международное сообщество выступает за мирное урегулирование, он утверждает, что ликвидация так называемых сепаратистских режимов *«путем применения силы метропольным государством не может быть исключена»*. Сепаратистский режим не защищен нормами, руководящими законные госу-

дарственные образования, и не обладает жизнеспособностью, которую имеют независимые суверенные государства [8, с.19]. Ряд экспертов, отрицающих само право непризнанных государств на существование, прибегает также к аргументации идеологического свойства: *«Руководители большинства из них [непризнанных государств] ведут свое происхождение от тех сил в Советском Союзе, которые противостояли становлению демократии»*, – утверждает, например, Алла Языкова, руководитель Центра проблем Средиземноморья и Черноморья Института Европы РАН [9, с.57]. Другие авторы вроде бы придерживаются противоположной точки зрения и признают за народами де-факто государств право на самостоятельный выбор. *«...Ссылаться на принцип территориальной целостности «самопровозглашенных» Грузии и Молдовы нет оснований. Это – демагогия самого примитивного толка»*, – пишет С.Кара-Мурза. Однако затем он делает исключение для Нагорного Карабаха, утверждая: *«Тот способ, которым армянское большинство его населения стало воссоединяться с Арменией, был навязан антисоветскими и антироссийскими силами»*, – и прибегая в ходе дальнейших своих рассуждений к сомнительного свойства пропагандистским штампам [10].

Подобные подходы представляются одинаково поверхностными и основанными исключительно на политических, если даже не на личных пристрастиях конкретных авторов. С одной стороны, эксперты, многозначительно «не исключаящие» силовой вариант решения проблемы непризнанных государств, не учитывают многие нормы международного права, на верность которому они вроде бы присягают. Они недооценивают нынешний статус отделившихся регионов, а также принципы и нормы международного права, применимые в данных случаях. Даже с формальной точки зрения такой подход не выдерживает критики. Как совершенно справедливо отмечает С.Маркедонов, в настоящее время Сомали и Либерея являются этими самыми «независимыми суверенными государствами», однако государственными образованиями их назвать достаточно сложно [11], как и находящиеся под оккупацией Афганистан и Ирак. С другой стороны, некоторые российские авторы, не разобравшись с истоками и генезисом того или иного конфликта, берут на себя смелость давать не всегда взвешенные оценки и проводить, мягко говоря, не совсем корректные аналогии¹.

Что касается принципа запрета на угрозу силой или ее применение, большинство специалистов по международному праву придерживается того мнения, что этот принцип применим как в отношении как между формально признанными в ООН государствами, так и в отношении государств, яв-

¹ Например, С.Кара-Мурза в своей работе сравнивает, пусть и косвенно, НКР с почившей в бозе «Ичкерией».

ляющихся таковыми де-факто. Именно в этом ключе, как представляется, следует интерпретировать первый принцип Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о дружеских отношениях, который гласит:

«Каждое Государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения таких международных демаркационных линий, как линия соприкосновения вооруженных сил, установленная или соответствующая международному соглашению, стороной которого оно является или в силу каких-либо причин обязано уважать. Ничто в вышесказанном не должно быть истолковано как нечто, наносящее ущерб позициям вовлеченных сторон в отношении статуса и последствия подобных линий под контролем своих особых режимов или как нечто, воздействующее на их временный характер»¹.

Согласно Джошину Фроуайну, это положение в равной мере относится к нынешним границам *де-факто* режимов [12, р.966]. В случае с отделившимися регионами в бывшем СССР все эти линии были установлены соглашением о прекращении огня. Данное соглашение было подписано между метрополией и *де-факто* режимом, оба из которых представляли (если даже допустить, что частично) международные законные лица и, следовательно, оно представляет собой международное соглашение, которое должно соблюдаться обеими сторонами. Кроме того, соглашения о перемирии не имеют предельного срока действия и ни одна сторона не вправе денонсировать или отказываться от него. Например, в случае с Нагорным Карабахом: заключив в мае 1994 года соглашение о прекращении огня, Азербайджан признал тем самым незаменимую роль НКР в подписании данного документа. Ранее, в выступлении по азербайджанскому ТВ 10 сентября 1993г., Гейдар Алиев заявил: *«В последнее время соответствующие органы Азербайджанской Республики имели непосредственные контакты с силами, правящими в Нагорном Карабахе. На основании этого было достигнуто соглашение о прекращении огня – это было 31 августа, – которое было одобрено и руководством Республики Армения...»* [13].

12-13 сентября 1993г. в Москве состоялась вполне официальная встреча А.Джалилова и А.Гукасяна как представителей руководства Азербайджана и Нагорного Карабаха. В ней участвовал и нынешний министр обороны АР С.Абиев. По ее итогам было даже принято и опубликовано совместное коммюнике. И эта встреча была отнюдь не единственной. 25 сентября 1993г. в Москве состоялась закрытая встреча Г.Алиев – Р.Кочарян и открытая Г.Алиев – Л.Тер-Петросян. В общей сложности между Азербайджаном и

¹ Принцип 1, абзац 5, Резолюция о дружеских отношениях от 25 октября 1970 г. (ГА ООН Рез. 2625 (XXV)).

НКР было подписано 10 соглашений и договоренностей об ограничении военных действий, прекращении огня или его продлении, причем именно в двустороннем порядке – без участия представителей официального Еревана. 8-9 сентября 1994г. в Москве состоялись новые встречи Г.Алиева с Л.Тер-Петросяном и Р.Кочаряном [14].

Однако, как показали события 1993-1994 гг., все шаги азербайджанской стороны, направленные на установление непосредственных контактов со Степанакертом, делались либо в предвыборных целях, либо для подготовки к очередным крупномасштабным наступательным действиям. В последующий период в Баку сделали все возможное, чтобы исключить Степанакерт из числа участников политического переговорного процесса. Абсурдность сложившейся ситуации настолько велика, что в практике международных конфликтов не имеется аналогичных примеров, когда бы одна из его сторон признавала военную субъектность оппонента, но в то же время не вела бы с ним переговоры и тем самым не признавала бы его в качестве самостоятельного политического субъекта в поствоенный период [15].

3. О подходах к признанию государств

Политико-правовая аргументация не только Азербайджана, но также Молдавии и Грузии исходит из того, что их «мятежные территории» не являются самостоятельными субъектами международного права, так как не признаны международным сообществом. *«Никто никогда не признает Нагорный Карабах самостоятельным государством... И в первую очередь без воли Азербайджана это невозможно. А мы никогда на это не согласимся», – предупреждает Ильхам Алиев* [16]. Однако это весьма спорный тезис, а на поверку – банальная пропаганда. В доктрине существуют две теории признания: конститутивная и декларативная. Согласно первой из них, широко распространенной до Второй мировой войны, действительно, признание обладает правообразующим значением: оно (и только оно) конституирует (создает) новых субъектов международного права. Без признания со стороны группы ведущих государств новое государство не может считаться субъектом международного права [17].

Однако при таком подходе, во-первых, не вполне ясно, какое именно количество признаний необходимо для придания соответствующему субъекту статуса международно-признанного. Например, Тайвань, несмотря на отсутствие места в ООН, признан примерно тридцатью государствами и получает военную помощь США, а также политическую поддержку. Во-вторых, как показывает практика, государства могут существовать и вступать в те или

иные контакты с другими государствами, а правительства, пришедшие к власти неконституционным путем, могут являться вполне комфортно себя чувствовать и без официального признания. Весьма показателен тут пример признанного одной только Турцией Северного Кипра, последовательно развивающегося экономическое сотрудничество с Азербайджаном.

Таким образом, при конститутивном подходе к проблеме признания мы неизбежно имеем дело с двойными стандартами, обусловленными всякого рода политическими пристрастиями. Возможно, именно поэтому большинство специалистов по международному праву утверждают, что признание имеет не конститутивный, а лишь декларативный характер. Декларативный подход к признанию подразумевает, что образование может быть признано, только когда оно уже представляет собой государство, по прошествии определенного периода времени и на основе соответствия определенным критериям государственности [18, §5 п. 23-35].

Какие же это могут быть критерии? Согласно теории трех элементов Георга Еллинека (*George Jellinek*), государственность должна соответствовать следующим критериям: существование территории, имеющей определенные границы; постоянного и определенного населения (народа); и суверенной власти. Германский правовед писал: *«Чтобы избежать юридических фикций и признать предшествующее всякой юриспруденции естественное бытие государства, представляется естественным искать объективное существо государства в одном из его составных, по-видимому, реально существующих элементов. Эти элементы суть – территория, народ, властитель»* [19, с.103].

Это означает, во-первых, что власть осуществляется над собственной территорией и народом. Во-вторых, понятно, что в своих международных отношениях эта власть полностью независима от третьих стран [18, §5 п. 4-6]. Соответствующие критерии представлены и в ряде международных документов. Например, в Конвенции Монтевидео 1933 года закреплены следующие четыре признака государства: постоянное население; определенная территория; собственное правительство; способность к вступлению в отношения с другими государствами [20]. Авторы резолюции «Определение агрессии» в Статье 1 (а) предусмотрительно записали, что термин «государство» в ней *«употребляется, не предвешая вопроса о признании или вопроса о том, является ли государство членом Организации Объединенных Наций»*¹. Однако даже без этого уточнения очевидна абсурдность постановки вопроса, при которой государство становится таковым лишь после занятия соответствующего кресла в ООН или после признания кем-то извне.

¹ Определение агрессии. Резолюция, принятая ГА ООН от 14 декабря 1974 г. № 2214 (XXIX).

Что касается Южной Осетии, Абхазии, Приднестровья и Нагорного Карабаха, то некоторые юристы-международники права утверждают, что они являются государствами, поскольку отвечают существующим в науке и политической практике критериям государственности [21, р.23]. Однако другие специалисты в области международного права утверждают, что в этих образованиях отсутствует, по крайней мере, один элемент, и таким образом, они не могут считаться государствами [22, р.52].

Эти споры ведутся и, очевидно, будут вестись до бесконечности, однако устойчивый характер де-факто государств не может не быть принят во внимание. Это косвенно признается даже авторами, полагающими, что признание Россией Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии и НКР принесет гораздо больше вреда, нежели пользы: *«Все государства рождались на крови. Но затем, чтобы не исчезнуть, они должны были налаживать созидательную жизнь – создавать экономику, строить дома, предприятия, налаживать торговлю, создавать условия для роста благосостояния населения. Иначе срок существования нового государства был невелик...»* [23, с.52]. В 1993г. в зарубежной прессе можно было найти следующие описания: *«Карабахская республика представляет собой сегодня опустошенную зону. Азербайджанские и армянские деревни и городки покинуты. Дома разграблены, сожжены или без кровли. За 4 года конфликта погибло около 3 тысяч человек, около 300 тысяч лишились крова. Столица республики, Степанакерт, в течение двух лет ежедневно подвергалась обстрелам с находившихся всего в 10 километрах азербайджанских позиций. Город сейчас находится прочно в армянских руках, однако половина населения погибла или бежала, а более половины зданий либо разрушены до оснований, либо повреждены»¹* [24].

В ходе длившегося около семи лет конфликта почти все города, а также 119 армянских сел и поселков республики подверглись полному либо частичному разрушению. Некоторые села оказались полностью стертыми с лица земли – например, в Мардакертском и Гадрутском районах. По далеко не полным оценкам, сделанным непосредственно после окончания боевых действий, были выведены из строя десятки предприятий и цехов, 6991 жилое здание, 172 школ и детских садов, 107 объектов торговли, быта, культуры, 107 административных зданий [25]. Общий же размер нанесенного войной ущерба может исчисляться суммой, эквивалентной нескольким десяткам миллиардов российских рублей в ценах соответствующего периода...

В настоящее время НКР, несмотря на организованную Азербайджаном

¹ Количество жертв конфликта на этот период уже значительно превышало указанные автором корреспонденции три тысячи.

блокаду, демонстрирует устойчивую динамику в развитии государственных институтов, экономики, гражданского общества. Следов былых разрушений в Степанакерте не найти, хотя во многих населенных пунктах раны, нанесенные войной, еще не залечены. В последнее время наблюдаются признаки того, что некоторые европейские чиновники начинают наконец осознавать существующие реалии: объявлено о намерении спецпредставителя Евросоюза по Южному Кавказу Питера Семнеби посетить Степанакерт. В ходе пребывания в Баку он, по сообщению агентства «Трэнд», отметил, что пришло время для налаживания связей Азербайджана с Нагорным Карабахом, а в январе 2007г. в НКР после длительного перерыва побывали члены тройки посредников из Минской группы ОБСЕ.

Расширяющиеся международные контакты НКР как самостоятельного игрока на политической арене Закавказья лишний раз свидетельствует об актуальности декларативного подхода к вопросам признания. Миротворческие планы посредников из Минской группы ОБСЕ включают в качестве одного из пунктов проведение референдума о независимости Нагорного Карабаха, при положительном исходе которого он будет признан полноправным членом международного сообщества [26]. Однако существенным недостатком подобных планов является отсутствие каких-либо значимых гарантий безопасности в переходный период, который предполагается сделать к тому же неоправданно длительным. Все это, вкуче с непримиримой позицией официального Баку, создает патовую ситуацию в переговорах и способствует усилению военной напряженности в регионе.

Одним из шагов по разблокированию сложившейся ситуации могло бы стать подписание между сторонами соглашения о невозобновлении военных действий и обязательстве решать спорные вопросы путем переговоров, взаимных уступок и компромиссов. В такое соглашение могли бы быть инкорпорированы также меры по установлению взаимного доверия¹.

Что касается использования принципа неприменения силы в отношениях между бывшей метрополией и *де-факто* режимом, нормы международного права здесь прописаны достаточно четко. Согласно статье 2 (4) Устава ООН, *«все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций»*². Применительно к конфликтам на постсовет-

¹ Некоторые из них были недавно озвучены сопредседателями Дартмутской конференции по Нагорному Карабаху, см. <http://www.regnum.ru/news/775940.html>.

² Статья 2 (4) Устава ООН, 1945г.

ском пространстве различными авторами неоднократно отмечалась, хотя бы и в косвенной форме, равная правосубъектность «отколовшихся территорий» с их бывшими метрополиями. «С исторической точки зрения Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье и Нагорный Карабах — это такие же продукты распада СССР, как Грузия, Молдавия и Азербайджан, — подчеркивает заместитель директора Московского центра Карнеги Д.Тренин. — *Надо учитывать, что, например, Приднестровье отделилось от Молдавии еще до того, как последняя провозгласила свой суверенитет. Иными словами, приднестровцы жили в СССР (и МССР как его административной единице), но их территория никогда не была частью Республики Молдова*» [27]. Нельзя не согласиться с В.Казимировым, когда он обращает внимание на то, что «*в каждом конфликте крайне важны причинно-следственные связи, чёткое различие причин и следствий, его предыстория, его юридическая специфика. Не последнее значение имеют форма выхода республики или автономного образования из союза или республики, правопреемственность суверенного государства от прежнего субъекта, чётко ли она оформлена*» [28]. Все 4 непризнанных государства являются полноправными участниками соответствующих соглашений о прекращении огня, получили де-факто признание во многих других сферах (поддержание режима прекращения огня, гуманитарные контакты, экономическое сотрудничество¹ и т.д., о чем уже говорилось выше).

4. Право на самооборону

Итак, принцип запрета на угрозу силой или ее применения можно отнести ко всем стабильным *де-факто* режимам. Однако современная практика международных отношений показывает, что мало просто провозгласить тот или иной принцип — надо еще сделать так, чтобы он действовал эффективно. В случае военного нападения Статьей 51 Устава ООН и процедурой, установленном в Главе VII Устава ООН предусмотрено право на самооборону. В случае вооруженного нападения государство, подвергшееся агрессии, вправе применить силу как законную самооборону (как индивидуальную, так и коллективную). Формулировка «неотъемлемое право» указывает на то, что право на самооборону является нормой обычного права и, таким образом, применяется ко всем государствам.

Отдельные авторы полагают, что право на самооборону является императивной нормой, поскольку соответствует «*существующим правилам поведения, запрещающим то, что признано недопустимым в связи с угрозой...*

¹ Например, Абхазия имеет прочные двусторонние связи и соответствующие соглашения с более чем со ста субъектами Российской Федерации.

выживанию государств и их народов и наиболее основным правам человека»¹. Однако здесь важно учитывать практическую обоснованность претензий государства, заявляющего о своем праве на самооборону.

К сожалению, этого зачастую не происходит. Нынешняя неоднозначная интерпретация международных норм в сфере права на самооборону характеризуется неопределенностью и явными политическими предпочтениями. За последние годы право на самооборону было легализовано Советом Безопасности ООН в ряде случаев, которые представляются, как минимум, спорными. Например, вскоре после событий 11 сентября США представили Совету Безопасности ООН план самообороны против Афганистана в соответствии с требованиями статьи 51 Устава². Этот документ стал формально-юридическим оправданием военной акции США и их союзников в отношении Афганистана. Между тем, до сих пор не представлено каких-либо убедительных доказательств того, что налет на башни-близнецы в Нью-Йорке планировался именно из афганских пещер³. В то же время, растущая милитаризация Азербайджана представляет собой непосредственную угрозу НКР и ее народу, стабильности во всем закавказском регионе. Так было в период активных боевых действий 1991-1994 гг.⁴, когда официальный Баку, независимо от сменяющих друг друга правителей, делал ставку исключительно на силу. Однако, начиная с 1992г., «утрата аэропорта в Ханкенди (Степанакерт), стратегических баз в Ходжалы и Шуше, лачинского укрепрайона последовательно привела к полной потере Азербайджаном контроля над ситуацией в зоне боевых действий» [29]⁵. Последующие попытки военного реванша со стороны официального Баку⁶ неизменно приводили лишь к новым жертвам

¹ См. проект статей «Ответственность государств за международно-противоправные деяния», п. 2, п. 3 ст. 40 (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, pt. 2, Art. 40, para. 3, in Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session, U.N. GAOR, 56th Sess., Supp. No. 10, at 43, U.N. Doc. A/56/10 (2001)); также см. *James Crawford*, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (2002).

² См. Письмо Постоянного представителя США в ООН, адресованное Председателю Совета Безопасности ООН от 7 октября 2001 года (Oct. 7, 2001), U.N. Doc. S/2001/946 (2001).

³ Например, террористы-смертники не были даже гражданами Афганистана. По мнению ряда ученых, в отсутствие очевидно высокого уровня поддержки терроризма со стороны государства превентивные и предупредительные удары не могут однозначно оправдываться в рамках международного права. См. *Энтони Кларк Арэнд, Роберт Дж. Бек* (Anthony Clark Arend & Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the U.N. Charter Paradigm* 72 – 74 (1993).

⁴ См., например, таблицу «Начало применения современных вооружений и форм ведения боевых действий сторонами конфликта» в кн.: Дж. Араслы. Армяно-азербайджанский конфликт: военный аспект. Баку. 1995.

⁵ Любопытно, что в этой статье азербайджанского автора вещи называются своими именами – «стратегические базы в Ходжалы и Шуше», «лачинский укрепрайон».

⁶ Например, захват летом 1992г. Шаумяновского и большей части Мардакертского районов, боевые действия в 1993-1994 гг. с территории Кельбаджарского, Агдамского и других приграничных с НКР районов, варварские бомбежки населенных пунктов, никак не согласующиеся с нормами международного гуманитарного права, и т.д.

и трагедиям. Исключение подобного сценария в будущем представляется приоритетной задачей для всех, кто желает прочного мира в Закавказье.

Предложения Минской группы ОБСЕ в их нынешнем виде, в случае их принятия, одностороннего вывода войск Армии обороны НКР с территорий пояса безопасности и начала форсированного возвращения «беженцев»¹, неминуемо отбросят ситуацию к началу 1992г. Следовательно, они создают реальные предпосылки для возобновления активных военных действий [30]. Это не может не давать дополнительных поводов для тревоги, равно как и формулируемые бакинской дипломатией подходы. *«Мы готовы перейти от такой жесткой позиции, как непризнание прав армян, к такой умеренной позиции, как обеспечение их прав»*, – заявляет заместитель министра иностранных дел Азербайджана Араз Азимов [31]. Азербайджанские эксперты едины во мнении, что использование силового элемента в урегулировании конфликта не только допустимо, но и необходимо. Причем конечной целью планируемой силовой акции они называют «ускорение мирных переговоров по урегулированию конфликта» [32]. Представители же силовых структур Азербайджана вовсе не считают нужным камуфлировать свои агрессивные намерения даже пропагандистской аргументацией. По словам командующего ВВ Азербайджана генерал-лейтенанта Закира Гасанова, начало военных действий неизбежно. Более того, генерал строит конкретные планы: *«Наши оперативные полки в боях могут осуществить совместные операции с другими структурами ВС. А наши моторизованные воинские части могут осуществлять на территории военных действий различные мероприятия, возможны осуществление борьбы с вооруженными преступниками, организация комендантской службы, охрана важных объектов. Спецназ может быть использован также в различных операциях»*².

Между тем совершенно очевидно, что в случае развития событий по неблагоприятному сценарию ни о каком «ускорении переговоров» не может быть и речи. В этом случае начинает действовать логика военного времени, когда объектами ответных ударов стороны, подвергшейся агрессии, могут стать стратегические объекты на территории противника, включая военную инфраструктуру, а также транспортные и иные коммуникации. Возобновление военных действий непременно приведет к экономической, военной, гуманитарной, экологической катастрофе как для НКР, так и для Азербайджана.

¹ Против спешки в этом вопросе выступает и российский сопредседатель МГ ОБСЕ Юрий Мерзляков, за что подвергается критике с азербайджанской стороны – см. <http://www.regnum.ru/news/791111.html>. О правовом контексте понятия «беженец» применительно к карабахскому конфликту см.: А. Манасян. Дартмуртская лаборатория народной дипломатии // Карабахский Экспресс. 2006. № 4(8), с.118-119.

² Сообщение АПС, цит. по http://www.analitika.az/articles.php?item_id=20070307072929820&sec_id=8.

К сожалению, милитаристские устремления официального Баку не получают пока адекватной не только политической, о чем уже говорилось выше, но и правовой оценки. Совет Безопасности ООН является скорее политическим, чем законодательным органом, не известно, будет ли он принимать необходимые шаги в случае незаконного применения силы Азербайджаном или попытки, в случае получения соответствующей информации на этот счет, его предотвращения со стороны НКР, и если будет, то какие. В свое время фактическая отмена упреждающей самообороны была компенсирована составителями Устава ООН введением жестких норм, запрещающих применение силы. Однако, по мнению многих авторов, этот тезис вовсе не обязывает государства ждать непосредственно вооруженного нападения и использовать свое право на самооборону только после его начала¹ [33]. Если мы принимаем точку зрения, что непризнанная страна имеет совершенно те же права и обязанности, что и остальные государства, то к этим правам можно отнести также и право на самооборону. Соответствующее решение международных инстанций стало бы еще одной, пусть не абсолютной, гарантией возобновления военных действий.

5. Что впереди?

Высказывания российского руководства по вопросам, связанным с непризнанными республиками, свидетельствуют о том, что там вполне считаются с существующими политико-правовыми реалиями и не воспринимают на веру словесную эквилибристику относительно «территориальной целостности», целиком и полностью вырванную из международно-правового контекста. Так, ожидания бакинских журналистов вытянуть из Владимира Путина в ходе его пресс-конференции 1 февраля 2007г. очередное одобрение «территориальной целостности Азербайджана» явно не оправдались. Ответ российского президента, из которого следовало, что сторонам самим следует искать компромисс, а не перекладывать проблему на Москву, вызвал предсказуемо-нервную реакцию в Баку, а некоторые из тамошних экспертов стали даже говорить о «провале российской дипломатии в Азербайджане» [34] и угрожать форсированным переходом республики в стан НАТО. Такие аргументы идут в ход, как правило, в том случае, когда по существу возразить нечего...

Очевидно, чувствуя слабость своей политико-правовой аргументации, власти Азербайджана с упорством, достойным лучшего применения, тиражируют старые и выдумывают все новые пропагандистские небывлицы. В

¹ В этой работе рассматриваются также международно-правовые коллизии, связанные с превентивной самообороной.

интервью радиостанции «Дойче Велле» Ильхам Алиев сравнивает ситуации в Косово и Нагорном Карабахе, заявляя, что в Карабахе «процветают самые различные формы оргпреступности, включая наркобизнес и терроризм», тогда как Косово «находится под международным контролем» [35]. И это – несмотря на то, что ложь относительно наркотиков ранее неоднократно опровергалась, в том числе – руководителем Госнаркоконтроля России Виктором Черкесовым [36]. Не имеют ничего общего с реальностью, разумеется, и байки о мифических террористах, окопавшихся якобы в Карабахе¹. Надежды на то, что международное сообщество станет воспринимать Нагорно-Карабахскую Республику как неконтролируемую территорию, находящуюся вне закона, обречены на провал. Залогом этого является последовательная внешняя и внутренняя политика НКР, а также отчеты и материалы действующих в республике многочисленных неправительственных организаций.

Однако не менее важную роль здесь играет адекватное понимание проблемы со стороны мирового сообщества и все чаще выступающих от его имени Соединенных Штатов Америки. Последнее заявление представителя Госдепа США Шона Маккормака не дает в этом отношении особых поводов для оптимизма. 26 февраля он заявил, что Соединенные Штаты Америки признают территориальную целостность Азербайджана и продолжают способствовать мирному решению урегулированию конфликта вокруг Нагорного Карабаха [37]. Этим заявлением держава-посредник в Минском процессе фактически пытается предрешить исход ведущихся в настоящее время переговоров, что является безусловным нарушением принципов самого института посредничества.

В настоящее время мы имеем дело, по сути, с имитацией переговорного процесса. Чтобы сдвинуть его с мертвой точки, необходимо отказаться от различных соображений политической целесообразности и вернуться к исходному формату переговоров, в соответствии с которым НКР была признана одной из сторон конфликта². Упомянутое выше юридически обязывающее соглашение об отказе от использования силы при решении конфликтов, вкуче с эффективными механизмами контроля за его соблюдением, могло бы стать еще одним шагом в правильном направлении, дополнительной гарантией реализации уже действующих документов³. Здесь свою конструктивную роль могла

¹ Одно время в азербайджанской прессе утверждали, что в НКР прячется сам Усама Бен Ладен // <http://www.regnum.ru/news/350883.html>.

² См., например, решение саммита ОБСЕ по Нагорному Карабаху (Будапешт, 6 декабря 1994г.), Резюме Действующего председателя ОБСЕ (Прага, 31 марта 1995г.).

³ См., напр., договоренность об урегулировании инцидентов от 3 февраля 1995г., подписанную тремя сторонами конфликта // <http://vn.kazimirov.ru/doc12.htm>.

бы сыграть и российская дипломатия. Позиция Москвы по этому вопросу в контексте грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов была озвучена Сергеем Лавровым весьма четко и недвусмысленно: «*Более года грузинская сторона отказывается заключить соглашения и с Южной Осетией, и с Абхазией о неприменении силы для урегулирования этих конфликтов и о гарантиях безопасности. Никаких объяснений такой позиции Грузии мы принять не можем. Это должно быть сделано безоговорочно...*»¹. Однако долгосрочное урегулирование других «замороженных конфликтов», которые не упоминались в интервью российского министра иностранных дел, также сложно представить без заключения подобных соглашений.

Не стоит сбрасывать со счетов и перспективу заключения конкретных соглашений по отдельным частным вопросам между признанными и непризнанными государствами (например, в экономической сфере). Такие двусторонние акты оформляли бы уже реально сложившиеся взаимоотношения, подводя более цивилизованные основы под существующее состояние, не затрагивая при этом возможностей продолжения урегулирования отношений «непризнанных» республик бывшими метропольными государствами [38].

Наконец, становится все очевиднее, что выработка компромиссных подходов в отношении конфликтов на постсоветском пространстве и, что самое главное, эффективных механизмов их реализации, будет возможна только после прихода к власти в Вашингтоне более трезвомыслящих политических группировок.

Дальнейшая динамика развития ситуации вокруг непризнанных государств является важным показателем, по которому можно будет сделать далеко идущие выводы о способности ООН и ОБСЕ содействовать справедливому урегулированию «замороженных конфликтов» не путем насилия, а путем политико-правового регулирования и переговоров. Это возможно только в условиях гарантированного невозобновления военных действий, укрепления мер доверия между сторонами конфликта, при активном участии самих де-факто государств. К выработке четких критериев их признания, свободных от политических пристрастий, также необходимо приступить, и чем скорее – тем лучше [см., напр., 28]. В противном случае риски и опасности, о которых говорил В.Путин в Мюнхене, будут только возрастать.

Март, 2007г.

¹ *Российская газета*. 28 февраля 2007г.

Источники и литература

1. *С.Минасян*. Вооруженные силы Азербайджана: оценка военного потенциала и перспективы развития // <http://www.noravank.am/?l=2&d=19&f=706>.
2. *С.Мартиросян*. Российский ответ американской ПВО // <http://www.rosbalt.ru/2007/02/19/286842.html>.
3. <http://en.apa.az/news.php?id=20378>.
4. *Э.Мамедьяров*. На пути к миру в нагорно-карабахском регионе Республики Азербайджан посредством реинтеграции и сотрудничества // «Пределы возможностей лидеров: элиты и общества в нагорно-карабахском мирном процессе». Программа публикаций «Аккорд». Вып. 17. 2005.
5. *А.Арешев*. Чьи интересы выражает Международная кризисная группа? // Нагорный Карабах в региональной и мировой политике. М. 2006.
6. *С.Фрейзер*. Последний шанс для установления мира? // «Пределы возможностей лидеров: элиты и общества в нагорно-карабахском мирном процессе». Программа публикаций «Аккорд». Вып. 17. 2005.
7. *А.Чертков*. Комментарий к федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта российской федерации» (постатейный). Юстицинформ. 2006.
8. *Д.Линч*. Привлекательные сепаратистские режимы Евразии, 2004г.
9. Научные тетради Института Восточной Европы. Вып. 1. Непризнанные государства.
10. С.Кара-Мурза. Отрезанные ломти или детали для сборки будущего? <http://www.gazetantv.ru/archive/article/?id=366>.
11. *С.Маркедонов*. Нагорный Карабах государство де-факто // <http://www.panorama.am/ru/society/2007/02/12/krasnodar/>.
12. *Фроуайн*. Де-факто режим, EPIL I (1992г.).
13. <http://aliyevheritage.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0736&n=000012&g=>.
14. *В.Казимиров*. Нагорный Карабах должен участвовать в переговорах // <http://www.regnum.ru/news/386829.html>.
15. *М.Агаджанян*. «Армянский гамбит»: гибкий подход к превентивным возможностям // <http://www.noravank.am/?l=2&d=19&f=678>.
16. <http://www.rian.ru/analytics/20061228/58042758.html>.
17. *Д.Шлянцев*. Международное право. Курс лекций. М. «Юстицинформ», 2006.
18. *Knut Ipsen*. Völkerrecht. 5. Auflage. Verlag C.H. Beck, München 2004.
19. *Г.Еллинек*. Общее учение о государстве. СПб. 1908.
20. Rights and Duties of States—Convention Signed at Montevideo, December 26, 1933 // <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/interwar/rights.htm> [Конвенция Монтевидео по правам и обязанностям государств, 49 Стат. 3097; Серия договоров 881; 165 Серия договоров ООН 19, декабрь 26, 1933].
21. Публичное международное право и группа, вырабатывающая политику и Центр

- по международному праву и политике (Новая Англия): Нагорно-карабахский кризис. План урегулирования, 2000, <http://www.ejil.org/journal/Vol9/No3/090491.pdf>.
22. Ассоциация юристов Нью-Йорка: Размораживание замороженного конфликта. Правовые аспекты сепаратистского кризиса в Молдове, 2005 // <http://www.nycbar.org/pdf/report/NYCity%20BarTransnistriaReport.pdf>.
 23. *З.Тодуа*. Экспансия исламистов на Кавказе и в Центральной Азии. М. 2006.
 24. *С.Салливан*. Дорогостоящие победы армян. Newsweek, 3 мая 1993г.
 25. Интервью с Ю.Газаряном. «Для нашего становления нам надо строить». НК-Республика. 2 октября 1995г.
 26. <http://www.regnum.ru/news/665413.html>.
 27. *Д.Тренин*. Казус Косово // Pro et contra. 2006. № 5-6.
 28. *В.Казимиров*. «Политический атлас» конфликтов и два Хельсинкских принципа // Информационное агентство REGNUM, 2 февраля 2007г.
 29. *Р.Касумов*. Что принесла война Азербайджану. Мегаполис-Экспресс. 23 февраля 1994г.
 30. *Д.Симонян*. Сдача территорий Азербайджану: стратегические последствия для Армении и Нагорного Карабаха // <http://www.regnum.ru/news/679147.html>.
 31. *А.Азимов*. Азербайджан не только не согласится с расчленением своих земель, но и предотвратит его. ИА Трэнд, 1 апреля 2006 г. // http://azeri.ru/xml/show_news.php?news_num=74354.
 32. http://www.analitika.az/articles.php?item_id=20070313013427728&sec_id=8.
 33. *Л.Скотников*. Право на самооборону и новые императивы безопасности // Международная жизнь. 2004. № 9.
 34. *О.Султанов*. Силуэты провала дипломатии РФ в Азербайджане // Московская правда. 8 февраля 2007г.
 35. <http://www.day.az/news/politics/71201.html>.
 36. <http://www.regnum.ru/news/614855.html>.
 37. <http://www.regnum.ru/news/788506.html>.
 38. *Г.Вельяминов*. Признание «непризнанных» и международное право // Россия в глобальной политике. 2007. № 1.

**NON-RECOGNITION OF THE STATE:
IN SEARCH OF STRATEGIES OF PEACEFUL
SETTLEMENT OF THE CONFLICT**

Andrey Areshev

Resume

Under the present conditions there is a risk and threat both for the world and regional security. The international law includes norms obliging the parties in conflict not to use any force. The principle of prohibition of threatening to use force or its implementation may be referred to all the countries not included in the UN and not recognized de-jour by most of the countries under the condition of their sufficient stability and conformity with the state system criteria existing in science and political practice. At the same time, the norms of international law often become the hostages of political interests which hinders the conflict settlement process and furthers the intensification of tension in a number of regions, in particular in the South Caucasus (Nagorno-Karabakh conflict). Peacemaking plans of OSCE, suggested for the region, give no distinct guaranties of security and still need to be worked up.

Under such conditions the elaboration of all-embracing strategy, which would leave out the threat of resumption of military operations in post-conflict regions must be of priority importance. The component parts of such strategy may become the working out of clear-cut criteria of recognition of de facto states moving towards gradual legitimation of states meeting these criteria; reaching an additional agreement on non-use of force; gradual rejection of double standards in applying the norms of international law under compulsory strengthening of measures of confidence among the parties in conflict and active participation of the very de facto states.