

УДК 341.215

К. К. Мусин,
к. ю. н., заместитель директора
Института дипломатии
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

К ВОПРОСУ О ПРИЗНАНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ГОСУДАРСТВ

*«Без международного признания, гарантий
границ со стороны мирового сообщества любые
рассуждения о становлении государственности,
суверенитете, экономических реформах, развитии
социальной сферы оставались бы пустым звуком».*

Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы признания государств как субъектов международного права. Автором уделяется внимание теориям признания государств, роли ООН в признании нового субъекта международного права.

Ключевые слова: правосубъектность, государство, признание, правовые последствия, международное право.

Аңдатпа

Мақалада халықаралық құқық субъектілері ретінде мемлекеттерді мойындау мәселелері қарастырылады. Автор мемлекеттердің мойындау теорияларға және халықаралық құқықтың жаңа субъектісін мойындаудағы БҰҰ-ның рөліне көңіл аударады.

Тірек сөздер: құқықсубъектілік, мемлекеттік, тану, заңды салдары, халықаралық құқық.

Abstract

The article deals with the recognition of states as subjects of international law. The author pays attention to the theory of recognition of States, the UN's role in the recognition of a new subject of international law.

Key words: personality, state, recognition, the legal consequences, international law.

На сегодняшний день Казахстан является полноправным и активным членом мирового сообщества. Более 120 государств официально признали независимость нашего государства со дня его объявления и установили с ней дипломатические отношения.

Казахстан сегодня уверенно участвует в интеграционных процессах, и, несмотря на свой молодой возраст, нередко показывает зрелость в решении глобальных вопросов международного характера. Будучи признанным государством, Казахстан не испытывает проблем в реализации внешнеполитических интересов, он состоялся как полноправный субъект международного права. Это яркий пример появления государства в результате цивилизованного выхода из состава союзного (федеративного) государства. Своевременное решение на двухстороннем и региональном уровнях вопросов правопреемства, гражданства, а также делимитация границ с бывшими «союзными» странами, Китаем позволили избежать потенциальных конфликтных ситуаций.

Вместе с тем сегодня мировая практика приводит достаточно примеров иного характера, когда возникновению новых государств (в результате разделения, выхода) сопутствуют немало сложностей и проблем. Наиболее важной среди них является правовая проблема – признание государства как субъекта международного права. Общеизвестно, что не последнюю роль в обретении независимости многих из так называемых «непризнанных государств», вопреки принципам и нормам международного права, сыграли великие державы.

В чем заключается необходимость признания нового государства? Каковы перспективы дальнейшего существования непризнанного государства? Необходимо заметить, что нерешенная в теории международного права правовая сторона признания имеет на практике последствия политического, экономического и иного характера.

Международно-правовое признание государства означает, прежде всего, признание его правосубъектности в международных отношениях. В самом общем виде международную правосубъектность можно определить как юридическую способность лица быть субъектом международного права. Содержание международной правосубъектности образуют основные права и обязанности такого субъекта, вытекающие из международно-правовых норм [1, С. 26].

Следовательно, вновь созданное государство закономерно ставит перед собой цель обладать всей полнотой прав и обязанностей самостоятельного субъекта международного права. Однако, прежде чем претендовать на международную правосубъектность, государству необходимо быть таковым, то есть обладать признаками, присущими государству.

Как в науке международного права, так и в международной практике, издавна используется понятие государства, представляющее единство трех элементов, – суверенной власти, населения, территории.

Примером правового определения можно назвать Межамериканскую конвенцию о правах и обязанностях государств 1933 г., закрепившую следующие критерии государства как субъекта международного права:

- постоянное население;
- определенная территория;
- власть;
- способность вступать в отношения с другими государствами (ст. 1).

По общему утверждению большинства ученых, основной признак государства как субъекта международного права и его основное качество – государственный суверенитет. Действительно, народ или нация, компактно проживающая на определенной территории, имея при этом зачатки собственных государственных органов, не может считать свое политическое образование независимым, не обладая главным свойством – суверенной, независимой от какого-либо другого государства властью.

Абстрагируясь от формальных признаков государства, также отметим, что государство является необходимой формой организации населения для участия в международном сообществе, для представительства и защиты его интересов. Оно сосредоточивает под своим контролем основную массу связей между иными участниками международных отношений, национальными образованиями, физическими и юридическими лицами [2, С. 168].

Национальные, экономические, социально-политические и иные предпосылки на определенном историческом этапе могут побудить желание населения конкретной территории сформировать собственное, независимое от других стран государство. Это естественный процесс, санкционированный международным правом. Хотя, как уже подчеркивалось, известны случаи создания государств вразрез с императивными принципами международного права (в нарушение принципа территориальной целостности существовавшего государства).

Появившемуся на международной арене новому государству необходимо международно-правовое признание. Признание представляет собой односторонний добровольный акт государства, которым оно прямо или косвенно заявляет о том, что рассматривает другое государство в качестве субъекта международного права и намерено поддерживать с ним официальные отношения. На основании акта признания государство также может констатировать, что власть, утвердившаяся неконституционным путем в государстве или на части его территории, является достаточно эффективной.

Государства не обязаны признавать новые государства, это их суверенное право. Тем не менее, в некоторых случаях, длительное непризнание, продиктованное откровенно политическими соображениями и игнорирующее реальности международной жизни, может стать фактором, серьезно осложняющим межгосударственные отношения.

Первым в истории примером признания нового государства традиционно считается международно-правовое признание Испанией Нидерландов в качестве суверенного и независимого государства, что было зафиксировано в заключенном в 1648 г. между этими странами договоре. Весьма примечателен тот факт, что это произошло более чем полвека спустя после принятия Нидерландами Декларации о независимости в 1581 г. Еще один исторический пример: когда Соединенные Штаты Америки объявили о своей

независимости, между Англией и Францией возник спор о том, признавать или нет США самостоятельным субъектом международного права. Англия была против, Франция – за [3].

В XIX в. появились также первые примеры коллективного признания отдельных стран. Например, ст. 7 Парижского мирного договора 1856 г. констатировала признание рядом европейских государств Турции в качестве полноправного члена «европейской семьи», участника «европейского правопорядка». Берлинский конгресс 1878 г. суммировал коллективное признание территориальных изменений и независимости ряда стран, ранее находившихся под турецким владычеством [3].

В XX в. акты признания уже стали обычной нормой едва ли не для большинства государств, вовлеченных в орбиту международных отношений. Казахстаном на заре независимости принимались акты признания, как, например, Постановление Верховного Совета РК от 23 декабря 1991 года «О признании государственной независимости Украины».

Принимая во внимание односторонний характер признания со стороны признающего (непризнающего) государства, вполне закономерно возникает вопрос о необходимости такого признания.

В доктрине международного права исторически сложились две теории признания вновь возникшего государства – «декларативная» и «конститутивная», представители которых принципиально расходились во взглядах на данную проблему.

Сторонники одной из них, получившей название «конститутивная» (constitutive – учредительный, образующий, устанавливающий), считали, что признание является необходимым условием международной правосубъектности государства. Согласно данной теории без признания государство не может рассматриваться в качестве полноценного субъекта международного права. Непризнанное государство находилось как бы вне международного общения из-за невозможности реализовать свои основные права и обязанности, установить стабильные межгосударственные отношения. Признание, таким образом, «конститутировало» государство как субъект международного права. В определенной степени эта теория оправдывала произвол и вмешательство во внутренние дела вновь возникших государств.

Из данной концепции исходил Парижский конгресс 1856 г., утверждая зависимость выхода государства на международную арену от согласия ведущих держав. Хорошо известна сложная история признания РСФСР и затем СССР, затянувшаяся на долгие годы. Вместе с тем, по мнению Ю. М. Колосова и В. И. Кузнецова, наиболее уязвимая сторона этой теории заключается в том, что, во-первых, неясно, какое количество признаний необходимо для придания государству упомянутого качества, и, 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, эффективно представлять субъект международного права и без официального признания [4, С. 27].

Представители другой теории – «декларативной» (declarative – декларативный, торжественный, необязательный) (Ф. Ф. Мартенс, О. И. Тиунов) – полагают, что признание само по себе не создает нового субъекта международного права, а лишь констатирует факт его появления на международной арене, свидетельствует о том, что то или иное образование обрело государственность. Весьма ярким примером в этой связи является содержание ст. 9 Устава Организации американских государств, четко зафиксировавшей, что «...существование государства не зависит от признания его другими государствами».

В настоящее время число сторонников «конститутивной» теории относительно невелико. «Декларативного» подхода к вопросу о признании новых государств придерживается подавляющее большинство представителей современной международно-правовой науки. Тем не менее в последнее время, по мнению П. М. Бирюкова, в практике международного общения наблюдается определенный возврат к конститутивной теории, когда непризнание новых государств со стороны ведущих держав мира означает фактическое невключение их в круг субъектов международного права. Данное обстоятельство во многом обусловлено распадом СССР и изменением соотношения сил на международной арене в пользу одной сверхдержавы [1, С. 27].

Трудно не согласиться с представителями «конститутивной» теории в том, что одним из основных правовых последствий признания той или иной страны является распространение всех норм международного права, регулирующих отношения между его субъектами, на признанное государство. И если признание отсутствует, а вернее, если имеет место факт непризнания государства, его существование на международной арене и взаимодействие с другими странами может быть сопряжено со значительными трудностями (убедительными в этой связи являются примеры Тайваня, Турецкой Республики Северного Кипра, Приднестровской Молдавской Республики, Абхазии и Южной Осетии). Именно поэтому сторонники «конститутивной» теории (Д. Анцилотти, Г. Кельзен, Х. Лаутерпахт и др.) выступали за обязательность международно-правового признания государств.

Выход из ситуации, по мнению части юристов-международников, казалось бы, видится в передаче бремени признания Организации Объединенных Наций. Таким образом, принятие страны в ООН как бы юридически закрепляет его правосубъектность. Иными словами, если государство стало членом ООН, все нормы Устава этой организации применяются к нему. Тем не менее недостаток такого подхода видится в двух причинах: во-первых, на практике были и существуют случаи, когда и после принятия страны в ООН она оставалась непризнанной отдельными государствами (например, непризнание Израиля арабскими странами, непризнание ГДР со стороны ФРГ, взаимное непризнание КНДР и Южной Кореи, Армения не признается Пакистаном из-за Нагорно-Карабахского вопроса и др.); во-вторых, признание нового государства – это «односторонний добровольный акт государства», то есть прерогатива первичного субъекта по отношению к равному субъекту. ООН не является ни государством, ни правительством и поэтому не обладает никакими полномочиями признавать то или иное государство.

Рассмотрим перечень непризнанных или частично признанных государств, которые не входят в ООН. Он представлен:

- 6 государствами, официально признанными одним или некоторыми государствами – членами ООН (Республика Абхазия; Китайская Республика; Республика Косово; Сахарская Арабская Демократическая Республика; Турецкая Республика Северного Кипра; Республика Южная Осетия);

- 4 государствами, признанными некоторыми частично признанными государствами (Донецкая Народная Республика; Луганская Народная Республика; Нагорно-Карабахская Республика; Приднестровская Молдавская Республика).

Появление первой группы государств по большей части является результатом реализации «политической воли» одной из великих держав, а также взаимного противостояния группы государств между собой в вопросе придания правосубъектности новообразованному государству (например, Абхазию признали только Россия и несколько стран, по Республике Косово – признание со стороны США и большинства европейских стран, непризнание со стороны России, Китая, Испании и др.). Непризнание этой группы стран большим числом государств – членов ООН, прежде всего, определяется нелегитимным характером их образования, насильственным отторжением территории с помощью силы поддерживающих государств. Сепаратистские действия отдельных народов были обоснованы «мутными» международно-правовыми умозаключениями о необходимости реализации принципа «самоопределения народов и наций» и поддержаны в ущерб другому немаловажному международному принципу «территориальной целостности» и политическому единству суверенных государств.

Наличие второй группы государств, которых признали другие нелегитимные государства (с точки зрения вхождения в ООН), вообще, сомнительно в силу их непризнания всем мировым сообществом (Приднестровская Молдавская Республика признана в свою очередь непризнанными Абхазией, Южной Осетией).

В настоящее время ООН стала своеобразным «форумом» для координации действий по непризнанию государств, законность появления которых на международной арене вызывает сомнения. В ряде случаев Совет Безопасности ООН, действуя на основании резолюций Генеральной ассамблеи ООН, призывал страны не признавать те или иные образования в качестве суверенных и независимых государств (как это имело место, например, в отношении Родезии, объявившей о своей независимости

в 1965 г., а также в отношении Турецкой Республики Северного Кипра – в 1983 г.). В марте 2008 года Генеральной ассамблеей ООН была принята резолюция № 62/243. «Положение на оккупированных территориях Азербайджана», которую поддержали 39 государств – членов ООН. Надо заметить, что и Лига Наций была последовательной в этой области: в 1933 г. Ассамблея этой организации приняла специальную резолюцию о непризнании нового государства – Маньчжурии.

Несмотря на огромную роль ООН в решении вопросов признания, служащей необходимым ориентиром для признающих государств, непонятной является проблема Косово. 10 июня 1999 года резолюцией Совета Безопасности ООН 1244 были подтверждены суверенитет и территориальная целостность Союзной Республики Югославии и, вместе с тем, предоставлены существенная автономия и реальное самоуправление для Косово [5]. Однако 22 июля 2010 года Международный Суд ООН признал легитимность одностороннего провозглашения независимости Косово [6]. В оглашенном заключении, в частности, отмечается, что, провозгласив независимость, Косово не нарушило норм международного права. Как гласит вердикт суда, международное право не содержит запрета на декларации о независимости. Нестыковка решений двух главных органов ООН – Совета Безопасности и Международного Суда – говорит об их непоследовательности в решении «ключевых вопросов», касающихся правосубъектности государств. При этих обстоятельствах напрашивается резонный вопрос – не создан ли прецедент со стороны ООН для оправдания сепаратизма в других регионах и странах? Так, например, уже 11 марта постановлением Верховного Совета Крыма принята Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя. В Декларации содержится международно-правовое обоснование данного шага со ссылками на Устав ООН и другие международные документы, а также заключение Международного Суда ООН от 22 июля 2010 г. по Косово [7].

Особый интерес представляет вопрос о критериях признания государств. После прекращения существования СССР и Югославии было официально признано множество новых суверенных государств. Их признание осуществлялось на основе специального документа, принятого министрами стран – членов Европейского сообщества в декабре 1991 г. и озаглавленного «Руководящие указания относительно признания новых государств в Восточной Европе и на территории бывшего Советского Союза». В этом документе были сформулированы следующие критерии (требования), необходимые для признания новых независимых государств:

- соблюдение положений Устава ООН и обязательств в сфере соблюдения законности, демократии и прав человека, зафиксированных в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и Парижской хартии для новой Европы 1990 г.;
- соблюдение прав этнических и национальных групп (меньшинств) в соответствии с обязательствами, установленными в рамках СБСЕ;
- обеспечение неприкосновенности (нерушимости) государственных границ, которые могут быть изменены только мирным путем на основе взаимного согласия;
- сохранение всех обязательств в области разоружения и нераспространения ядерного оружия, обязательств по обеспечению безопасности и региональной стабильности;
- приверженность исключительно мирным средствам при разрешении любых спорных вопросов, касающихся правопреемства, и иных региональных споров.

Существует точка зрения, согласно которой необходимо говорить не о критериях признания государств, а о международно-правовых критериях их непризнания, т. е. о юридических обстоятельствах, препятствующих признанию. Однако какого-либо четкого, систематизированного перечня подобных критериев так и не появилось до настоящего времени. Более того, как мы уже отмечали выше, многие государства решали этот вопрос, руководствуясь, в первую очередь, политической целесообразностью. И все же, анализируя имеющуюся практику непризнания в межгосударственных отношениях, можно выделить некоторые из таких критериев, которые часто встречались:

- непризнание ввиду отсутствия реальной независимости (например, непризнание Хорватии в 30-х гг. прошлого столетия по причине отсутствия реальной независимости от Германии; непризнание ГДР во второй половине XX в. ввиду отсутствия реальной независимости от СССР);

– непризнание ввиду провозглашения независимости правительством меньшинства белых на территории бывшей колонии (случай с Намибией и др.);

– непризнание ввиду отсутствия членства в ООН.

Немаловажными для рассматриваемой проблематики являются вопросы последствий непризнания либо частичного признания нового государства. Принимая во внимание то, что, согласно «декларативной» теории, государство является субъектом международного права с момента своего возникновения, выделим потенциальные проблемы существующих де-факто непризнанных государств:

– нелегитимная власть с точки зрения большинства стран;

– незрелость правовых и государственных институтов непризнанных государств;

– полная или существенная зависимость от державы, обеспечившей ей независимость (ограниченный суверенитет);

– проблемы признания де-юре, полноты дипломатических и иных отношений с другими странами;

– необходимость постоянной поддержки (в том числе военной) суверенитета и территориальной целостности со стороны стран, обеспечивших образование нового государства;

– вынужденная изолированность политического, экономического, международного характера, сказывающаяся на состоянии и перспективах развития страны (при этом, например, сомнительная перспективность отношений между Абхазией и признавшей ее независимость Тувалу).

Резюмируя, хотелось бы отметить, что международный институт признания государств, в силу множества правовых и неправовых факторов, показывает еще недостаточную эффективность и будет актуальным продолжительное время.

Кодификация обычных норм, придание им всеобщей обязательности, а также четкая регламентация оснований и механизма признания будут в немалой степени способствовать уменьшению международной напряженности, войн и конфликтов, сопутствующих появлению новых государств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Бирюков П. Н. *Международное право. Учебное пособие.* – М.: Юристъ, 1998. – 416 с.
- 2 *Международное право. Общая часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Институт государства и права, Академ. правовой ун-т.* – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 432 с.
- 3 Талалаев А. Н. *Международно-правовое признание // Международное право: учебник / под ред. Г. И. Тункина.* – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 96.
- 4 *Международное право. Учебник / Отв. ред.: Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов.* – М.: Междунар. отношения, 1996. – 608 с.
- 5 <http://http://www.refworld.org/cgi%20bin/txis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=492e7a072>
- 6 http://dpp.mpil.de/02_2013/02_2013_121_155.pdf
- 7 http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/D0970B9343D2FD9644257C98004F470A

Дата поступления статьи в редакцию 14.04.2015