

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРИЗНАНИЕ ГОСУДАРСТВ: ПОИСКИ ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ

*У статті представлена аналітична характеристика референдуму про незалежність і асоційовану держави як елементів, які мають місце в сучасній системі міжнародних відносин і можуть стати основою створення ефективного механізму практичної реалізації міжнародно-правового визнання держав, що знову утворюються.*

**Ключові слова:** невизнані держави сучасності, міжнародно-правове визнання держав, політико-правові сценарії визнання, референдум про незалежність, асоційована держава.

*В статье представлена аналитическая характеристика референдума о независимости и ассоциированного государства как элементов, которые имеют место быть в современной системе международных отношений и могут стать основой создания эффективного механизма практической реализации международно-правового признания вновь образующихся государств.*

**Ключевые слова:** непризнанные государства современности, международно-правовое признание государств, политико-правовые сценарии признания, референдум о независимости, ассоциированное государство.

*In the article analytical description of referendum about independence and associated state is presented as elements, which are in the modern system of international relations and can become basis of creation of effective mechanism of practical realization of international-law confession of the again appearing states.*

**Key words:** unrecognized states, international-law confession of the states, political-law scenarios of confession, referendum about independence, associated state.

В современном политико-правовом дискурсе наличествуют различные проекты разрешения проблемы непризнанных государств, отличающиеся многообразием методологических подходов и технологий политико-правовой легитимации. Но, несмотря на представленное многообразие, все они, в соответствии с классификацией российской исследовательницы З. И. Чемурзиевой, могут быть объединены в три большие группы [11, с. 7].

Первая группа проектов включает политико-правовые сценарии, предполагающие международно-правовое признание самоопределившихся и состоявшихся государств. Причем степень такого признания может быть различной: от наделения таких государств «условной независимостью» под патронажем ООН; принятия их в региональную интеграционную группировку (например, СНГ, ЕврАзЭС) и приобретения в ее рамках международной правосубъектности до полного признания со стороны мирового сообщества по истечении определенного периода времени с момента фактического учреждения государственности.

Вторая группа проектов предполагает институционально-правовую легитимацию непризнанных государств посредством их интеграции в состав другого, но отличного от метрополии, государства, при этом обсуждаемые политико-правовые сценарии ранжируются от присоединения к стране-реципиенту (на общих основаниях, посредством создания союзного государства или ассоциированного членства) до установления различных форм протектората. В данном контексте рассматривается, к примеру, возможность вхождения Приднестровья в состав Украины, а Абхазии и Северной Осетии – в состав Российской Федерации.

Третья группа проектов направлена на осуществление компромисса между принципом территориальной целостности и правом народов на самоопределение через изменение конституционно-правовых основ метрополитных государств и создания условий для реинтеграции в них территорий с «проблемным суверенитетом». При реализации таких проектов возможно наделение образований, претендующих на самостоятельную государственность, функцией внешнего представительства, собственной

государственной символикой, а также фиксация этнонационального представительства в органах государственной власти и конституционное закрепление особого статуса с правом на сепарацию в случае его изменения (модели Аландских островов, Южного Тироля, Гагауз Ери).

Профессор Института государства и права РАН Г. М. Вельяминов представляет универсальную, по его мнению, модель поведения любой страны по отношению к непризнанным государственным образованиям: во-первых, она должна исходить из того, что у нее есть полное право признавать или не признавать такое образование с учетом ее собственных интересов и задач, а также требований реальной политики. Во-вторых, недопустимо вмешиваться в процесс самоопределения. Вместе с тем, подписание с непризнанным государством какого-либо договора (о ненападении, о сотрудничестве, о взаимной помощи и пр.) не будет являться нарушением норм международного права. Относительно России исследователь утверждает, что изначально признание ею непризнанных республик могло бы произойти в «мягкой» форме де-факто – в виде заключения широкоформатных межгосударственных договоров об экономических и торговых взаимоотношениях, о гуманитарной помощи и т.д. [1, с. 128].

Какие же институты и элементы современной системы международных отношений могут стать основой создания эффективного механизма практической реализации международно-правового признания вновь образующихся государств? Прежде всего следует выделить элементы, формирующие пространство диалога – миротворческие операции, создающие необходимый уровень безопасности, и переговорный процесс, в рамках которого собственно и ведется поиск политического решения проблемы непризнанных государств. В этом смысле нельзя не согласиться с распространенным в современной политической науке определением политических переговоров, согласно которому их можно рассматривать как науку и искусство достижения политических соглашений в условиях конфликтного противостояния сторон [5, с. 14].

Остановимся подробно на тех инструментах института признания, которые в большей или меньшей мере востребованы современным ходом общественного развития и с разной степенью эффективности используются в разрешении политической ситуации, связанной с достижением международно-правового признания государствами, политическая история которых началась во второй половине XX в.

В отсутствии международного механизма признания государств, правовой базой достижения ими независимости становятся внутренние конституционно-правовые основы государственности, главная из которых лежит в плоскости прямой демократии и связана с проведением всенародных референдумов. События 2001 г. на примере Судана показали, что именно референдум может

стать основным механизмом, на основании которого международным сообществом будет одобрено разделение прежде единого государства. Причем, это не первый случай подобного решения территориального спора: в 2002 г. после проведения референдума, аналогичного суданскому, был образован Восточный Тимор. Еще раньше, в 1998 г., подобный механизм, правда, с отрицательным результатом применялся для урегулирования проблемы Новой Каледонии, которая является административно-территориальным образованием Франции с особым статусом.

Референдум по самоопределению Южного Судана, который проходил в стране с 9 по 15 января 2001 г., по мнению международных наблюдателей, соответствовал международным стандартам демократических выборов. В результате 98,8 % жителей Южного Судана проголосовали на референдуме за независимость от мусульманского Севера [8].

Подготовка и проведение референдума в Судане находилось в центре пристального внимания международного сообщества. Для Евросоюза и США, разработчиков Всеобъемлющего мирного соглашения от 2005 г. между Севером и Югом Судана, положившего конец многолетней гражданской войне, в соответствии с которым и проводился референдум, голосование на Юге – стало точкой отсчета новых отношений с Северным Суданом. Находившийся в Судане в период проведения плебисцита глава международного комитета сената США Дж. Керри, в частности, заявил, что лояльное отношение официального Хартума к итогам референдума может сделать политику Вашингтона в отношении Судана более «мягкой», включая снятие экономических санкций и исключение из списка стран-спонсоров международного терроризма [3]. По словам американского политика, проведение плебисцита, во время которого южане решали, оставаться ли им в составе единого с мусульманским Севером государства или отделиться от него, является свидетельством «демократического процесса», а усилия сторон (Севера и Юга) заслуживают доверия [7]. Референдум, в оценках президента Южного Судана С. Киира, – это еще не конец путешествия, но первая в истории Африки попытка изменить порядок, навязанный колониальными властями [3].

Подходы к оценке референдума по вопросу независимости Южного Судана со стороны авторитетных экспертов и организаций международного сообщества, а также последовавшее за референдумом единогласное признание нового южно-суданского государства государствами-членами ООН, делают непонятным упорное нежелание этих же экспертов и организаций признавать результаты подобных плебисцитов, проведенных на территории непризнанных государств постсоветского пространства. Отличие лишь в том, что они не проводились под эгидой ООН или ОБСЕ, но за их ходом наблюдали эксперты многих международных мониторинговых

миссий, оценкам которых у запада нет оснований не доверять. Вопрос в том, что еще на стадии подготовки к проведению референдумов в Приднестровье и кавказских самоопределившихся государствах США и ЕС заявили об их недемократичности и нелегитимности, тем самым отказавшись от объективной оценки происходящих в черноморском регионе процессов в угоду своим политическим интересам.

10 декабря 1991 г. состоялся референдум о независимости Нагорно-Карабахской Республики, в ходе которого за независимость проголосовало 99,8 % жителей Нагорного Карабаха, а 10 декабря 2006 г. в Нагорно-Карабахской Республике был проведен общенациональный референдум по принятию первой Конституции НКР [9]. 19 января 1992 г. референдум о независимости республики состоялся в Южной Осетии: свыше 98 % от принявших участие в голосовании высказались за независимость [4]. 3 октября 1999 г. в Абхазии состоялся всенародный референдум, на котором 97,7 % населения высказались за независимость Абхазии [6].

Если оценивать референдум как форму прямого народовластия и инструмент признания государства, необходимо особо остановиться на процессах, связанных с образованием и развитием приднестровской государственности, которые в соответствии с выводами политической теории можно классифицировать как прямое действие народных масс в политике. Ни одно признанное международным сообществом государство не имеет в своей политической истории такого количества плебисцитов в пересчете на возраст государственности и количество жителей как Приднестровье (в республике на разных этапах государственного строительства их было проведено семь). 1 декабря 1991 г. в Приднестровье состоялся первый референдум о независимости Приднестровской Молдавской Республики. В голосовании приняло участие 78 % избирателей, «за» проголосовали 97,7 % участников референдума [2, с. 210].

17 сентября 2006 г. был проведен второй референдум о независимости ПМР, в ходе которого жители ПМР отвечали на два вопроса:

– Поддерживаете ли Вы курс на независимость Приднестровской Молдавской Республики и последующее свободное присоединение Приднестровья к Российской Федерации? (97,1 % избирателей ответили «за»);

– Считаете ли Вы возможным отказ от независимости Приднестровской Молдавской Республики с последующим вхождением в состав Республики Молдова? (94,6 % избирателей ответили «против») [2, с. 209].

То, что в одних странах референдум признается в качестве основы при решении территориальных конфликтов, а в других нет – очередное доказательство двойных подходов запада в случаях, когда речь идет о международно-правовом признании государств. Такой демонстративно-выборочный подход к решению одинаковых по

сути вопросов ведет к утрате доверия ко всей международно-правовой системе со стороны самоопределившихся народов, порождает ощущение безнаказанности у государств-метрополий и, как следствие, приводит к эскалации конфликтов и даже к откровенному геноциду целых народов. Проблемы признания постсоветских де-факто государств могли бы быть давно решены, если бы сверхдержавы предпринимали свои действия не на основании политической конъюнктуры, своих геополитических, экономических или иных интересов, а исходя из принципов политического реализма, гуманности и здравого смысла.

Но даже при таком раскладе, события 2008-2011 гг. наглядно показывают, что восприятие непризнанных государств как субъектов мировой политики меняется. На сегодняшний день международное сообщество в лице западных держав не желает признавать референдумы, прошедшие в непризнанных государствах постсоветского пространства, ряде других государств мира, однако события в Судане, а до этого в Восточном Тиморе и Новой Каледонии показывают, что добиваться независимости путем всенародного изъявления можно, и этот способ достижения международного признания претендует быть весьма эффективным. В этом смысле развитие политической ситуации в южном Судане может, на наш взгляд, исполнить роль некоего алгоритма решения подобных политических задач.

Перспективы развития института признания возможно рассматривать и в контексте вопроса о статусе, месте и роли в мировой политике великих стран (сверхдержав) и малых государств. Речь идет о применении к де-факто государствам статуса частично признанного ассоциированного государства. Под ассоциированным государством понимается особая форма конфедерации объединившихся на двухсторонней основе неравнозначных государств, при которой меньшее государство, формально сохраняя суверенитет и независимость, доверяет значительную часть своих властных полномочий большому. Как правило, это внешняя политика, связь, транспорт, вооруженные силы. По мнению абхазского политолога И. Хинтбы, концепция ассоциированных отношений остается одной из наименее исследованных в современной политологии и конституционном праве. При этом она представляет собой существующую и весьма успешную практику политического и экономического сотрудничества государств [10].

В ряду ассоциированных государств, имеющих место в современной системе международных отношений, находятся так называемые «европейские карлики» – Монако, Андорра и Лихтенштейн, которые имеют статус признанных государств, являются членами ООН, но состоят при этом в ассоциированных отношениях с Францией, Испанией и Швейцарией соответственно.

В соответствии с Договором о свободной ассоциации 1986 г. определяется процедура вхож-

дения трех суверенных государств – Федеративных Штатов Микронезии, Республики Маршалловы Острова и Республики Палау – в свободную ассоциацию с США. В рамках договора США обязываются предоставлять ассоциированным с ними государствам значительное финансирование под конкретные программы экономического, инфраструктурного и социального развития. В обмен на это вышеуказанные государства передают правительству США решение вопросов обороны и обеспечения безопасности, наделяют его правом действовать от их имени на международной арене. При этом за ними сохраняется внутреннее самоуправление. Законодательства ассоциированных государств автономны: законы США, к примеру, не действуют на территории Маршалловых островов, и наоборот; в то же время, жителям малых государств предоставляются льготные условия для получения гражданства США.

К данной категории государств, по нашему мнению, можно отнести и Косово, являющее собой уникальный случай ассоциации, в которой функции «большого» государства-партнера выполняют Европейский Союз и НАТО, обеспечивающие оборону, выделяющие финансовую помощь и т.д.

Ассоциированные отношения – наиболее реалистичная модель интеграции России и Абхазии. Эта идея довольно популярна в среде абхазских политиков и политологов [10]. А в соответствии с Договорами о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи, заключенными между Российской Федерацией, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия 17 сентября 2008 г. отношения между этими государствами вполне вписываются в определение ассоциированных государств.

В отличие от кавказских непризнанных государств, Приднестровская Молдавская Республика не имеет с Россией общей границы. Этот факт дает экспертам повод развести проблемы достижения международного признания для Абхазии и Южной Осетии, с одной стороны, и Приднестровья – с другой. Но для наделения какой-либо территории статусом ассоциированного государства общая граница не является обязательным условием: в мире лишь карликовые европейские государства и Бутан (ассоциированное государство с Индией) имеют с партнерами по конфедерации общую границу. Опыт же успешного существования в статусе ассоциированного государства, возможным для применения относительно приднестровского государства, могут быть отношения ассоциированного партнерства между Францией и Новой Каледонией, которая не только не имеет общей границы с «большим» государством, но и отделена от него океаном.

Несмотря на некоторую привлекательность и даже успешность применительно к конкретным странам и регионам, ни один из обозначенных сценариев легитимации непризнанных государств современности не может считаться универсальным. Но в любом случае, поиск путей решения политико-правовой проблемы признания государств более обоснован, чем политика «двойных стандартов», в рамках которой отрицаются типологическое сходство непризнанных государств между собой и генетическая связь между их появлением и трансформацией миропорядка, имевшей место в последние десятилетия XX в. Будущее непризнанных государств современности лежит в плоскости признания всеми заинтересованными сторонами реалий изменившегося мира.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Вельяминов Г. М. Признание «непризнанных» и международное право / Г. М. Вельяминов // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 1.
2. Волкова А. З. Референдумы в Приднестровской Молдавской Республике (1989-2006 гг.) / А. З. Волкова. – Тирасполь : Типар, 2006.
3. Жители Южного Судана решат, быть ли на земле новому государству // WEEKEND. РИА Новости [Электронный режим]. Режим доступа : <http://ria.ru/world/20110109/319129823.html> (Дата обращения 16.10.2011 г.).
4. История противостояния Грузии и Южной Осетии // РосБизнесКонсалтинг [Электронный режим]. – Режим доступа : <http://top.rbc.ru/society/08/08/2008/216916.shtml> (Дата обращения 16.10.2011 г.).
5. Политические переговоры; под ред. И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2006.
6. Республика Абхазия // Сообщество «За демократию и права народов». Официальный сайт [Электронный режим]. – Режим доступа : [http://community-dpr.org/about\\_country/abkhazia.php](http://community-dpr.org/about_country/abkhazia.php) (Дата обращения 16.10.2011 г.).
7. Референдум в Судане может стать примером для всей Африки – сенатор США // WEEKEND. РИА Новости. [Электронный режим]. Режим доступа : <http://ria.ru/world/20110109/319291954.html> (Дата обращения 16.10.2011 г.).
8. Референдум в Южном Судане – на очереди Приднестровье // Центр Льва Гумилева. [Электронный режим]. Режим доступа: <http://www.gumilev-center.ru/?p=419> (Дата обращения 16.10.2011 г.).
9. Референдум о независимости НКР стал поворотным событием: экс-глава МИД // NEWS.am [Электронный режим]. – Режим доступа: <http://news.am/rus/news/41259.html> (Дата обращения 16.10.2011 г.).
10. Хинтба И. «Ассоциированные отношения» – модель интеграции для России и Абхазии // Сообщество «За демократию и права народа». Официальный сайт [Электронный режим]. – Режим доступа : [http://community-dpr.org/news/union/news\\_full.php?nid=133](http://community-dpr.org/news/union/news_full.php?nid=133) (Дата обращения 17.10.2011 г.).
11. Чемуризева З. И. Институционально-правовые технологии легитимации непризнанных государств на постсоветском политическом пространстве : дисс. ... канд. юрид. Наук / З. И. Чемуризева. – Ростов-на-Дону, 2007.

Рецензенты: Иванов М. С., д.політ.н., доцент;  
Громадська Н. А., к.політ.н., доцент.