

РЫБАКОВ Андрей Вячеславович – доктор политических наук, профессор кафедры философии Московского авиационного института (Национального исследовательского университета) (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Волоколамское ш., 4; rybackov@rambler.ru)

ПРИЗНАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ СООБЩЕСТВОМ НОВЫХ ГОСУДАРСТВ: ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В статье анализируются политико-правовые параметры процесса признания международным сообществом новых государств. Раскрываются типичные алгоритмы действий и реакции на появление и существование такого рода образований. Автор доказывает, что сегодня институт признания не кодифицирован и не в состоянии охватить новые прецеденты, что ведет к сложностям в международных отношениях.

Ключевые слова: непризнанные государства, международное сообщество, международное признание, ООН, конститутивная и декларативная теории

Длительное время международное сообщество относило феномен непризнанных государств к эфемерным явлениям, считая их следствием стечения обстоятельств или частью геополитической игры ведущих государств мира. Подобный подход не способствовал урегулированию положения таких образований, а лишь приводил к возникновению новых или эскалации уже существующих конфликтов. Поэтому изучение отношения международного сообщества / международных организаций к новообразованным государствам с целью разработки универсальных подходов по определению их статуса и проблем жизнедеятельности является, безусловно, актуальным и практически ориентированным.

Сегодня явно просматриваются несколько типичных характеристик действий международного сообщества в отношении непризнанных государств. В-первых, международное сообщество считает более безопасным «замораживать» конфликты, связанные с провозглашением независимости тех или иных образований, откладывая их решение на длительную перспективу (Приднестровье, Нагорный Карабах, Тайвань и т. п.). Во-вторых, существование непризнанных государств – сам по себе факт, свидетельствующий о низкой эффективности участия региональных международных институтов в процессах урегулирования этнополитических конфликтов [Россия у критической... 1997: 85]. Наконец, ведущие государства мира, в частности США, стремятся любыми способами расширить зону своего влияния. Они принимают непосредственное участие в процессах урегулирования конфликтов в «горячих точках» или под предлогом распространения демократии вмешиваются во внутренние дела государств. З. Бжезинский откровенно писал: «Для США под европейской стратегией понимается целенаправленное руководство государствами» [Бжезинский 2009: 55].

Следует исходить из того, что развитие событий, связанных с появлением и существованием непризнанных государств, может развиваться по различным направлениям. Так, В. Крылов предложил четыре сценария с различной ролью международного сообщества в процессах признания/непризнания новых государств.

Сценарий I. Военное подавление непризнанного государства. Так произошло, к примеру, в 1970 г. с провозглашенной в 1967 г. Республикой Биафра, кото-

рая была признана несколькими соседними африканскими странами и получила военную помощь от Родезии, ЮАР и Франции. В 1976 г. на Шри-Ланке в северных и восточных областях острова было провозглашено государство Тамил-Илам, никем не признанное, но оказавшееся в состоянии противостоять не только ланкийской армии, но и индийскому экспедиционному корпусу. Правительству Шри-Ланки с огромным трудом удалось разгромить Тамил-Илам в 2009 г.

Подобные события произошли в декабре 1991 г., когда была провозглашена Республика Сербская Краина (РСК), разгромленная хорватской армией в 1995 г. Примером из того же ряда была Чеченская республика Ичкерия на российском Северном Кавказе [Крылов 2012]. Кроме того, нельзя не учитывать, что в XXI в. в международных отношениях все чаще применяется принцип силы. Это обосновывается тем, что государства-метрополии («родительские государства») свободны в применении силы ради легального восстановления своей территориальной целостности. Так, Д. Линч, сотрудник Института вопросов безопасности ЕС, отмечал, что ликвидация сепаратистских настроений «путем применения силы государством-метрополией не может быть исключена» [Lynch 2004: 92]. Попутно отметим, что ключевой аргумент сторонников применения силы в отношении непризнанных государств заключается в том, что они не являются субъектами международного права, т.к. не признаны международным сообществом.

Сценарий II. Частичное признание и покровительство международного сообщества новообразованным государствам. В мире продолжают существовать «частично признанные» государства: Абхазия, Косово, Турецкая республика Северного Кипра (ТРСК), Сахарская Арабская Демократическая Республика (САДР), Южная Осетия и др., специфическими примерами являются и Палестина с Тайванем (сами отказывающиеся признавать легитимность «государств-метрополий») [Крылов 2012]. В частности, процесс признания Косово независимым государством был достаточно скоротечным (111 государств). Еще одним примером частичного признания и международного покровительства можно считать Палестину, которую признали 136 государств. Однако до сих пор ее не признают Израиль, Испания, США и т.д. Необходимо отметить, что удерживать свои территории большинство из этих новообразованных государств смогли только благодаря экономическому и военному содействию стран-антрепренеров (например, Россия и ДНР, ЛНР) или вмешательству международного сообщества. А.Г. Большаков в этом контексте справедливо отмечает, что решающим является фактор соседних государств, «поскольку именно внешний ресурс (опора на сильное сочувствующее государство) дает возможность экономике нового государства развиваться, а государственному аппарату, властным институтам и вооруженным силам функционировать нормально» [Большаков 2008].

Сценарий III. Победа в войне за независимость. Такие государства, как Эритрея, Восточный Тимор и Южный Судан, победили в длительных войнах за независимость и вынудили правительства Эфиопии, Индонезии и Судана признать свою независимость. При этом эритрейцам для достижения поставленной цели пришлось не только воевать с 1961 г., но и свергнуть в 1991 г. правящий в Эфиопии режим и привести к власти своих политических союзников. Главную роль в международном признании данных государств опять же сыграл баланс сил противоборствующих сторон и благоприятная для вчерашних непризнанных государств ситуация на международной арене [Крылов 2012].

Сценарий IV. Государственные образования, не получившие официального признания ни одного государства. Например, на постсоветском простран-

стве это Нагорно-Карабахская Республика, Приднестровская Молдавская Республика, Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика. Такие государства продолжают существовать в Азии и Африке, причем только на территории бывшей Сомалийской Республики их теперь около десятка. Пока нет никаких признаков, что уровень развития этих государств окажет значительное влияние на их будущее юридическое признание со стороны международного сообщества [Крылов 2012].

Общеизвестно, что первым шагом к установлению международных отношений между двумя государствами является их признание друг другом. В международном праве существуют две теории международного признания – конститутивная и декларативная и, соответственно, две формы поведения государств на международной арене. Согласно первой, широко распространенной до Второй мировой войны, «факт признания конституирует, создает новое государство в качестве субъекта международного права, переводя из состояния фактического существования в юридическое. Тем самым создание нового государства ставится в зависимость от воли “старых” членов сообщества государств» [Кубанова, Макарова 2014]. Иначе говоря, без признания со стороны группы ведущих государств новое государство не может считаться субъектом международного права. В то же время есть варианты, когда непризнанное или частично признанное государство все же имеет определенные дипломатические представительства в других странах. В частности, Турецкая Республика Северного Кипра имеет дипучреждения в ряде государств: посольство в Турции, консульства в Азербайджане, Великобритании, Италии, США, Пакистане, Катаре, Омане, ОАЭ. Подобным примером может служить и Тайвань, который признан 23 государствами, но имеет экономическое и культурное представительство в значительно большем числе государств.

Уязвимость данного подхода заключается в ряде обстоятельств. Во-первых, не ясно, сколько государств должны признать новое государство для получения им международного признания. Во-вторых, некоторые непризнанные государства могут функционировать и достаточно комфортно себя чувствовать и без официального признания международного сообщества (те же Тайвань и ТРСК).

Декларативная теория международно-правового признания, в противовес конститутивной, основывается на том, что «государство приобретает правосубъектность независимо от его признания, а факт признания лишь извещает о рождении государства, декларирует свершившийся факт. В какой-то мере декларативная теория противостоит политике некоторых крупных государств, которые стремятся теми или иными способами не допустить независимости нового субъекта международного права» [Кубанова, Макарова 2014]. Вступившая в силу 26 декабря 1936 г. Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств зафиксировала признаки, определяющие правосубъектность государства с точки зрения международного публичного права: постоянное население, определенная территория, собственное правительство, способность к вступлению в отношения с другими государствами (ст. 1). А статья 3 фиксирует положение о том, что «политическое существование государства не зависит от признания другими государствами»¹. Таким образом, конвенция закрепила декларативную теорию государственности. Тем не менее на практике даже наличие указанных признаков в самопровозглашенных государствах ставит под сомнение их международное признание. Это связано с тем фактом, что ни в одном международном документе не прописано, при каких именно условиях

¹ Концепция Монтевидео. Доступ: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/387810#.D0.A2.D0.B5.D0.BA.D1.81.D1.82_.D0.9A.D0.BE.D0.BD.D0.B2.D0.B5.D0.BD.D1.86.D0.B8.D0.B8 (проверено 01.03.2018).

государство считается полностью признанным международным сообществом. Авторы декларации ООН 1974 г. «Определение агрессии» в ст. 1(а) предусмотрительно вписали, что термин «государство» в ней «употребляется, не предвещая вопроса о признании или вопроса о том, является ли государство членом Организации Объединенных Наций»¹. То есть, ООН нивелировала вопрос урегулирования процесса признания/непризнания новых государств. Однако и без этого уточнения очевидна противоречивость подхода, при котором государство становится полностью признанным только после занятия его представителем кресла в ООН. Согласно процедуре вступления в ООН, государство, желающее войти в эту организацию, обращается в Совет Безопасности ООН, а затем в Генеральную Ассамблею. Как известно, в состав Совета Безопасности входят 5 постоянных членов, обладающих правом вето. Речь идет о том, что один из постоянных членов Совета Безопасности может наложить вето и не признавать новое государство, хотя его признают остальные 192 государства, и, таким образом, это государство станет почти полностью признанным, однако не будет членом ООН. Например, США угрожают ветировать вступление Палестины в ООН, которая имеет статус постоянного наблюдателя. Что касается постсоветского пространства, то споры о том, являются ли Абхазия, Нагорный Карабах, Южная Осетия и Приднестровье «полноценными» государствами могут продолжаться между политологами и юристами-международниками до бесконечности, но их достаточно длительное существование — это реальность, которая не может быть опровергнута. Абхазия, Нагорный Карабах, Южная Осетия и Приднестровье представляют микромир непризнанных государств (СНГ-2 — термин С.М. Маркедонова): их жизненные циклы — появление, текущая ситуация, и перспективы на будущее — отражают типичные составляющие статуса непризнанных государств [Маркедонов 2005]. Они достигли поставленных целей, т.е. государственности, путем сепарации, отделения от государств-метрополий, причем прибегая к вооруженной борьбе. И все же, по нашему мнению, отсутствие консенсуса среди заинтересованных сторон — участников конфликтов вокруг непризнанных государств помешает официальному признанию Абхазии, Нагорного Карабаха, Южной Осетии и Приднестровья на международной арене в ближайшей перспективе.

Относительно Косово следует отметить следующее. Несмотря на его непризнание метрополией (Сербией), международное сообщество продолжает воспринимать Косово как независимое государство. В частности, при его поддержке в 2016 г. спортсмены из Косово впервые официально приняли участие в Олимпийских играх. Сейчас независимость Косово признали 111 государств. В то же время представляется, что процесс признания государственного суверенитета Косово несколько замедлится. Действительно, для получения статуса полностью признанного государства необходимо лишь признание государства-метрополии, т.е. Сербии. Это позволит ему вступить в ООН и другие международные организации и стать полноправным членом международного сообщества. Некоторые аналитики полагают, что Сербия может согласиться на признание независимости Косово при определенных уступках со стороны ЕС для дальнейшей интеграции в эту международную организацию. Однако, как неоднократно заявляли сербские политики, этого никогда не произойдет, в т.ч. благодаря поддержке в Совете Безопасности ООН со стороны Российской Федерации и Китая. Таким образом, можно констатировать, что международно-правовая база и политическая логика не содержат четких критериев, которые

¹ Определение агрессии. Доступ: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (проверено 01.03.2018).

устанавливали бы, когда именно и при каких условиях новое государство может быть частично признано, признано или не признано международным сообществом. Это доказывает актуальность и необходимость выработки универсальных критериев международного признания/непризнания новых государств и механизмов их реализации, что позволит избежать этнополитических и межгосударственных конфликтов.

Список литературы

Бжезинский З. 2009. *Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы* (пер. с англ. О.Ю. Уральской). М.: Международные отношения. 280 с.

Большаков А.Г. 2008. Непризнанные государства постсоветского пространства в системе российских национальных интересов. — *Политическая экспертиза*. Т. 4. № 1. С. 180-197. Доступ: <http://www.politex.info/content/view/413/30/> (проверено 15.02.2018).

Крылов А. 2012. Непризнанные государства: важна «внутренняя легитимность». Доступ: <http://theanalyticon.com/?p=1550&lang=ru> (проверено 15.02.2018).

Кубанова А.Э., Макарова Г.Н. 2014. Теория международно-правового признания. — *Научное сообщество студентов XXI столетия. Гуманитарные науки: сборник статей по материалам XIX международной студенческой научно-практической конференции*. № 4(19). Доступ: [http://sibac.info/archive/guman/4\(19\).pdf](http://sibac.info/archive/guman/4(19).pdf) (проверено 02.03.2018).

Маркедонов С.М. 2005. СНГ-2: Непризнанные государства на постсоветском пространстве: к определению природы феномена. — *Гуманитарная мысль Юга России*. № 1. С. 118-126. Доступ: <http://ecsocman.hse.ru/data/480/894/1216/01Markedonov.PDF> (проверено 25.02.2018).

Россия у критической черты: Возрождение или катастрофа. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 1996 г.: анализ и прогноз (под ред. Г.В. Осипова, В.К. Левашова, В.В. Локосова). 1997. М.: Республика. 303 с.

Lynch D. 2004. *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*. Washington: United States Institute of Peace. 174 p. URL: https://www.amazon.com/Engaging-Eurasias-Separatist-StatesUnresolved/dp/1929223544#reader_1929223544 (accessed 14.03.2018).

RYBAKOV Andrei Vyacheslavovich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of the Chair of Philosophy, Moscow Aviation Institute (National Research University) (4 Volokolamskoe Road, GSP-3, Moscow, Russia, 125993; rybackov@rambler.ru)

RECOGNITION OF NEW STATES BY THE INTERNATIONAL COMMUNITY: PROBLEMS AND PRACTICES

Abstract. The article analyzes the political and legal parameters of the process of recognition of new states by the international community. Typical algorithms of actions and reactions of international organizations to the emergence and existence of such formations are disclosed. The author proves that today the institution of recognition is not codified and is not able to cover new precedents, and it leads to difficulties in international relations.

Keywords: unrecognized states, international community, international recognition, UN, constitutive and declarative theories

ГАДЖИМУРАДОВА Гюльнара Ильясбековна – кандидат философских наук, доцент кафедры демографической и миграционной политики Московского государственного института международных отношений (университет) МИД РФ (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; gadzhimuradova7@gmail.com); ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН (119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, 6, стр. 1)

ОПЫТ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НЕКОТОРЫХ СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ (по результатам качественного исследования в лагере беженцев в Финляндии)

Аннотация. В статье рассматриваются последствия миграционного кризиса для стран Северной Европы. Автор представляет миграционную политику и политику интеграции Финляндии, которая в меньшей степени пострадала от миграционного кризиса. Автор анализирует увиденное после посещения лагеря беженцев в Китеэ. Может ли Россия извлечь пользу из опыта этой страны для интеграции мигрантов?

Ключевые слова: беженцы, мигранты, лагерь беженцев, миграционная политика, Китеэ

В последние десятилетия для миграционной политики европейских стран характерна ориентация на использование комплексного подхода, на тесную координацию различных ее направлений. В частности, на фоне событий, связанных с кризисом беженцев 2015–2016 гг., иммиграционный контроль и прием мигрантов увязываются с обеспечением их обустройства, а также с принятием мер по ограничению и предупреждению потоков нежелательных мигрантов. На фоне угрозы международного терроризма и в целях национальной безопасности усиливается борьба с нелегальной миграцией.

Миграционная политика стран Северной Европы, которые долгое время считались странами благоденствия, несмотря на взаимосвязанную историю и схожесть менталитетов, различна, как различны и последствия этой политики.

Особый интерес для нас представляет миграционная политика Финляндии. Финляндия, как и другие страны региона, на протяжении второй половины XX в. являлась центром притяжения для иммигрантов благодаря высоким темпам экономического роста, развитой системе социального обеспечения и либеральной миграционной политике. Миграционная ситуация 2015–2016 гг. внесла коррективы в миграционную политику этой страны. В Финляндии самый большой поток запросов на убежище просуществовал менее года – с июня 2015 г. по февраль 2016 г. Пик этого явления пришелся на август–ноябрь 2015 г.: в течение этого времени до десятков тысяч иностранных граждан прибывали в Финляндию ежемесячно. Всего в Финляндию в 2015–2016 гг. были поданы 38 127 ходатайств о предоставлении убежища. Примерно 95% просителей убежища прибыли в Финляндию из Швеции через шведский город-побратим Хапаранда – Торнио¹ без пограничного контроля, и только 1 756 (4,6%) –

¹ Торнио (фин. – Tornio, швед. – Torneå, Duortnus) – городская коммуна в Финляндии, в провинции Лаппи. Хапаранда (швед. – Haparanda) – населенный пункт на севере Швеции.