

## СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДОВ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ, А ТАКЖЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ

© 2010 г. Георгий Михайлович Вельяминов<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** из анализа международно-правовых источников принципа самоопределения народов следует: принцип этот полностью действует и на современном, так называемом “постколониальном” этапе; согласно этому принципу государство должно обеспечивать самоопределение народов в пределах собственных границ, а также уважать самоопределение народов в границах других государств; нет никаких противоречий между принципом самоопределения народов, с одной стороны, и принципами нерушимости границ или территориальной целостности – с другой. Для признания *de facto* или *de jure* самоопределившегося государства согласно международному праву не требуется какого-либо согласия на это со стороны каких-либо международных организаций или третьих государств.

**Annotation:** the analysis of international legal instruments shows that the principle of self-determination of peoples is totally valid and nowadays, in the so-called “post-colonial” period. According to this principle a state should provide a self-determination of peoples within its own frontiers as well as respect a self-determination within the frontiers of other states. There are no any contradictions between the principle of self-determination, on one part, and the principles of inviolability of frontiers or of territorial integrity, on the other part. International Law does not contain any norms which require a consent from any international organization or any third state for a recognition *de facto* or *de jure* of a self-determining state.

**Ключевые слова:** принцип самоопределения народов; принцип нерушимости границ; принцип территориальной целостности; соотношение отдельных принципов международного права; признание самоопределившихся государств.

**Key words:** principle of self-determination of peoples; principle of inviolability of frontiers; principle of territorial integrity; correlation of different international law principles; recognition of self-determining states.

### Классификация источников права самоопределения народов

1. Императивные принципы и нормы универсального международного права. К таковым, что касается самоопределения народов, могут быть отнесены нормы, содержащиеся в универсального значения международных договорах, а именно:

ст. 1.2 и 55 Устава ООН;

ст. 1 и 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;

ст. 1 и 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

2. Международно-правовые принципы, сформулированные в региональном значении Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству от 1 августа 1975 г. (Хельсинки).

Следует сразу же подчеркнуть, что Акт не имеет договорного значения: государства – участники Совещания, “сознавая высокое *политическое* (курсив мой. – Г.В.) значение, которое придается ими результатам Совещания, и заявляя об их решимости действовать в соответствии с положениями, содержащимися в изложенных выше текстах, поставили свои подписи под настоящим Заключительным актом”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Главный научный сотрудник сектора правовых проблем международных экономических отношений Института государства и права РАН; арбитр МКАС при Торгово-промышленной палате РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: nn1962@yandex.ru; тел.: (495) 691-34-76).

<sup>2</sup> Во имя мира, безопасности и сотрудничества. К итогам Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Хельсинки 30 июля – 1 августа 1975 г. М., 1975. С. 92–93 (далее – Во имя мира, безопасности и сотрудничества...).

Таким образом, резонно толкование обязательств стран – участниц Совещания не столько как правовых, сколько как политических; соответственно, нормы Акта по своей правовой силе (*vis obligandi*) не равнозначны нормам, указанным выше, в п. 1. При этом, однако, кроме того, что в Акте недвусмысленно выражены политические воли государств-участников, главное – закрепленные в Акте формулировки общепризнанных (действенных и независимо от Акта) когентных принципов международного права и их аутентичное (со стороны государств) толкование могут служить добротной *правовой* базой.

3. Рекомендательного (не императивного) характера нормы, в том числе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, прежде всего в данном случае положения “Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных наций” от 24 октября 1970 г.

Общепризнано, что резолюции ГА ООН не имеют правоустановительного значения, но лишь высокое политическое и отчасти правотолковательное значение.

4. Исторические и современные прецеденты самоопределения народов. Отдельные прецеденты (США в XVIII в.; Тайвань, Турецкая республика Северного Кипра, Косово и т.д.), безусловно, политически весьма значимы, но не имеют *ipso jure* правообразующего значения.

5. Наконец, доктрина, иначе – мнения ученых-правоведов. Разумеется, они могут иметь инспиративно-интеллектуальное и научное значение, но не более того.

\* \* \*

Представляется, что при определении международно-правового “качества” действий по самоопределению народа следует руководствоваться отдельными видами источников

именно в том порядке, в котором они перечислены выше, а не наоборот.

Поэтому было бы юридически правильно исходно базироваться на объективном праве, но отнюдь не на ревизионистских по сути по отношению к Уставу ООН доктринах некоторых западных авторов (*Ch. de Visscher, C. Eagleton, A. Cobban, R. Higgins, M. Shaw, J. Dugard et alii*), трактующих, что на современном, так называемом “постколониальном” этапе<sup>3</sup> одностороннего права народов на отделение (кроме неких доктринально измышленных случаев) якобы не существует<sup>4</sup>.

Доктринальные попытки извратить очевидный смысл принципа самоопределения могут, на первый взгляд, иметь формальные предпосылки в следующем положении Декларации о принципах от 24 октября 1970 г.: “Ничто в приведенных выше абзацах (о принципе самоопределения. – Г.В.) не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или к полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше (курсив мой. – Г.В.); и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи”<sup>5</sup>.

Но, во-первых, такое “ограничительное” толкование принципа самоопределения обуславливается согласно приведенному тексту тем, что государство, охраняемое от риска утраты единства, должно действовать *с соблюдением равноправия и самоопределения народов*. При этом одновременно обуславливается, что “создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним (*sic!*), или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение”<sup>6</sup>. Весьма показательно, насколько широко (!) в Декларации 1970 г. толковалось самоопределение – явно с учетом, в частности, интересов государств – бывших колонизаторов и государств-“опекунов”, которые именно в те времена активно преобразовывали свои бывшие колонии в свои же так называемые “заморские территории”, а подопечные территории – в разного рода ассоциированные (с собой) государства.

Итак, в соответствии с Декларацией 1970 г. действия, направленные на “расчленение” и т.д. государства, не должны санкционироваться и поощряться только тогда, когда это государство не препятствует, в том числе и самым кардинальным способом (см. выше), осуществлению народом права на самоопределение. Но ведь ясно, что конфликты, связанные с самоопределением, возникают именно тогда, когда государство – объект самоопределения препятствует этому.

Во-вторых, и это главное, нельзя абстрагироваться от того, что положения Декларации о принципах 1970 г. имеют большее, нежели доктрина, морально-политическое значение.

<sup>3</sup> О “постколониальном” этапе говорить вообще не вполне корректно. Многие бывшие колонии, превращенные в “заморские территории”, ассоциированные и т.п. страны, так и не стали реально суверенными государствами, как это предначерталось в Уставе ООН.

<sup>4</sup> Негативистские теории понимания принципа самоопределения подвергнуты были уничижительной критике еще Г.И. Тункиным в его “Теории международного права” (М., 1970. С. 70–80).

<sup>5</sup> Действующее международное право. Т. I. М., 1996. С. 71, 72.

<sup>6</sup> Там же. С. 71.

ние, что свойственно вообще резолюциям ГА ООН, тогда как сам по себе уставной (Устав ООН) принцип самоопределения – непреложно когентен и неизменен.

Доктрина, направленная, по сути, на то, чтобы подменить императивный принцип самоопределения неким правом отдельного народа на соучастие в общегосударственном управлении, противоречит объективному международному праву. Наглядной иллюстрацией такого “соучастия” в общегосударственном управлении может служить, например, включение в израильский кнессет нескольких арабских депутатов, как бы представляющих интересы всего арабского населения.

Разумеется, невозможно воспрепятствовать использованию указанной доктрины в очевидных политических интересах, но и нет правовых оснований строить на ней солидную *юридически, нормативно обоснованную* аргументацию. Казалось бы, эту доктрину, если уж ее использовать, прежде всего уместно было бы обратиться на Косово. Ведь Сербия готова предоставить Косово самую широкую автономию. Но в этом случае о данной доктрине, конечно, и не вспоминается.

### Реально-актуальная нормативно-правовая база

Универсальный, когентный принцип равноправия и самоопределения народов, закрепленный в ст. 1.2 и 55 Устава ООН, никто юридически не отменял и не видоизменял. Необходимо при этом прежде всего подчеркнуть, что принцип равноправия и самоопределения народов фигурирует в самой первой (!) статье Устава ООН, а также в ст. 55 и прямо увязывается с *укреплением всеобщего мира*. Если же взглянуть на новейшую историю, то множество конфликтов и нарушений мира в своей основе имели именно проблемы самоопределения народов (Страна басков, Ольстер, Босния, Косово, Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия и т.д.).

Далее. Исключительно важно для понимания сути принципа самоопределения то, что этому принципу свойственна важная специфика. Его международно-правовое значение заключается в том, что все государства – члены ООН принимают на себя обязательство допускать внутри себя и вовне соответствующие *самоопределения*, т.е., по существу, обязательство государства (перед другими государствами) по проведению *внутренней* правовой политики и законотворчества, допускающих самоопределение. Прямой аналогией этого обязательства является весь комплекс обязательств государств, вытекающих, в частности, из принципа VII Хельсинкской Декларации Заключительного акта “Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений”. Право людей, составляющих народ, добиваться самоопределения есть высшее выражение совокупности прав человека и основных свобод в масштабах целого *народа* по определению судьбы всего народа.

Такое понимание права на самоопределение явственно следует и из факта включения этого права в упомянутые выше “гуманитарные” Международные пакты 1966 г., в которых содержатся развернутые формулировки права на самоопределение.

Это право (как и другие права человека и основные свободы) подлежит в международно-правовом аспекте *уважению* со стороны государств, в том числе и со стороны государства, которого непосредственно затрагивает самоопределение. Но при этом, разумеется, каждое государство суверенно может определять условия, порядок, принципы самоопределения

внутри своей подвластной территории<sup>7</sup>. Однако эти условия, очевидно, не являются в международно-правовом смысле обязательными по отношению к процессам самоопределения со стороны других государств в свете, в частности, принципа уважения прав человека и основных свобод.

Хотя в Хельсинкском акте вместо указанной (в Уставе ООН) формулы “равноправие и самоопределение народов” содержится формулировка “равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой” (принцип VIII Акта), здесь же указывается, что, “исходя из принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и *внешний политический статус* (курсив мой. – Г.Б.) без вмешательства извне...”<sup>8</sup>. При этом “внешний политический статус” может пониматься и как суверенно-независимый государственный статус. А в целом формулировка Хельсинкского акта должна толковаться лишь как некий парафраз уставной формулы, но не ее изменение, а тем более отмена, ибо уровень формулы Устава ООН – это общепризнанный, договорно закрепленный правовой принцип (*ius cogens*), не подлежащий произвольным изменениям отдельными (и даже многими) государствами.

Принцип самоопределения народов закрепляет обязательства государств, но какие? Бенефициаром данного правового принципа реально являются не сами государства, как таковые (тогда можно было бы говорить просто о государстве, являющемся формализованным олицетворением *всего* своего народа), но имеются в виду “народы”, включая, разумеется, не только *весь* народ того или иного государства, а возможно, и лишь этническую часть всего народонаселения государства, часть, которая “самоопределяется”. Принципиально проблема самоопределения решается *внутри* того или иного государства, а другие государства не должны в это вмешиваться. Все народы согласно Хельсинкскому акту имеют право определять “свой внутренний и внешний политический статус *без вмешательства извне*”<sup>9</sup> (курсив мой. – Г.В.).

**Вывод: самоопределение народа правомерно только без вмешательства извне.**

Нет никаких противоречий между принципом самоопределения народов, с одной стороны, и принципами нерушимости границ и территориальной целостности – с другой. В Хельсинкском акте, в частности, записано, что все его принципы (следовательно, и “право народов распоряжаться своей судьбой”, и “нерушимость границ”, и “территориальная целостность”) “будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других”<sup>10</sup>. Таким образом, нет правовых оснований говорить о главенстве одних Хельсинкских принципов по отношению к другим. Иначе – противоречий между ними не должно быть, а правильная их *интерпретация* в таком ключе и есть, очевидно, важнейшая задача и дипломатии, и науки международного права.

Что касается принципа нерушимости границ, он однозначно возлагает обязанности только на сами *государства* воздерживаться от посягательств на границы других государств, а также “от любых требований или действий,

направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника”<sup>11</sup>. Но этот принцип ни в какой мере не предусматривает каких-либо правовых обязательств *субъектов национального конституционного правопорядка* при определении и изменении *внутри* границ и превращении их в межгосударственные, в частности, в процессе самоопределения того или иного народа в данном государстве. В Хельсинкской Декларации принципов, в частности, **совершенно очевидно, речь идет исключительно о межгосударственных границах между всеми государствами в Европе, но отнюдь не об их внутригосударственных границах, которые могут внутри отдельных государств возникать, изменяться и преобразовываться в межгосударственные, в том числе и в результате самоопределения.**

Принцип территориальной целостности государств также отнюдь ни слова не говорит о защите и охране территориальной целостности государства, *если оно теряет свою целостность и единство изнутри* (т.е., возможно, и в результате процессов самоопределения применительно к отдельной части его территории). Именно это хорошо иллюстрируют обстоятельства распада Советского Союза, Чехословакии, но изнутри, без *силового* вмешательства извне, а поэтому хотя налицо были утраты и территориальной целостности, и единства государств, нарушений соответствующих принципов Хельсинкского акта отнюдь не было. Напротив, развал Югославии происходил в условиях иностранной интервенции, что означало явное несоблюдение, в частности, Хельсинкских принципов нерушимости границ и территориальной целостности. Соответственно, и “самоопределение” Косова не укладывается в требования международного права. Столь же неправомерно было прикладывать мерки “самоопределения” и к Чечне-Ичкерии, подвергшейся масштабной интервенции иноземных боевиков-террористов и подрывного финансирования, причем по меньшей мере при попустительстве Грузии, через границу которой интервенция и осуществлялась.

Недопустимо вмешиваться *извне* в процесс самоопределения, а также применять действия против территориальной целостности государства – объекта самоопределения; следует, безусловно, воздерживаться и от того, чтобы превращать территорию, связанную с самоопределением, в объект военной оккупации или в объект аннексии, приобретения (в том числе в формах федерации, конфедерации, ассоциации, протектората и т.п.). В этом и *только* в этом заключается смысл принципов территориальной целостности и нерушимости границ применительно к ситуациям, связанным с осуществлением принципа самоопределения народов.

**Вывод: самоопределение не должно извне использоваться как повод для аннексий.**

Международное право не содержит норм, которые ограничивали бы суверенное право любого государства признавать другое вновь возникающее в результате самоопределения государство, обладающее всеми атрибутами такого. Не содержит международное право и нормы, которая препятствовала бы признанию государством нового государственного образования, отделяющегося от другого государства, лишь на том основании, что это последнее не соглашается на такое отделение.

Статья 1.2. Устава ООН обуславливает, что Организация Объединенных Наций в том числе преследует цели “развивать дружественные отношения между нациями на основе

<sup>7</sup> Отсутствие такого конституционного регулирования представляется пробелом, на первый взгляд мироохранительным, но на самом деле – конфликтно-провокационным.

<sup>8</sup> Во имя мира, безопасности и сотрудничества... С. 22.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же. С. 23.

<sup>11</sup> Там же. С. 18.

уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира”<sup>12</sup>. Таким образом, во-первых, уважение принципа равноправия и самоопределения признается важнейшей основой развития дружественных международных отношений для укрепления всеобщего мира. Во-вторых, по сути, два самостоятельных принципа: равноправие и самоопределение, – не случайно слиты воедино: не может быть равноправия между народами, если одни из них, “самоопределившись”, обладают суверенностью и государственною, а другие – нет. Иначе – в праве на самоопределение и на обретение государственности все народы равны. Соответственно, равны они и в праве на признание со стороны других государств; в праве, которому логически корреспондирует не только *право*, но и *обязанность* этих других государств признавать самоопределившиеся государства. Нельзя, однако, при этом абстрагироваться и от суверенного права любого государства самостоятельно оценивать все правовые и политические основания для признания иного государства. Пример: признание *de facto* Тайваня Соединенными Штатами.

Во всяком случае, коль скоро и когда самоопределение фактически и правомерно свершилось в рамках того или иного государства, другие государства вольны (международное право этого принципиально не ограничивает) определять для себя, признают ли они (в том числе, возможно, и формально, дипломатическим путем) новое возникшее государство. И тут вступает в действие *реальная политика*, хотя, разумеется, в рамках международного права. Правомерность конкретного случая самоопределения может трактоваться (оцениваться) другими государствами и коллективно (в том числе в рамках международных организаций), как, например, в отношении Косово<sup>13</sup>. Но при этом ничто в международном праве не препятствует любому государству суверенно-самостоятельно, индивидуально оценивать (“диагностировать”) *правомерность* конкретного казуса самоопределения.

Признание может иметь свои градации: это может быть признание *de jure*; признание *de facto*; признание с оговорками; признание нации, борющейся за свою независимость; признание воюющей стороны и т.д. При этом признание *de facto* может быть как прямо выраженным, так и подразумеваемым. Свидетельством последнего признается, в частности, заключение крупного двустороннего договора, всесторонне определяющего отношения между двумя государствами. Возможные формы и степени признания разнообразны<sup>14</sup>. Здесь полный простор для нюансов реальной политики.

Следует заметить, кроме всего прочего, что акции “признания” или “непризнания” извне проводимых в любом

государстве референдумов, в том числе связанных с самоопределением, а также образование в рамках ООН, ОБСЕ или других организаций каких-либо комиссий, контактных групп и т.п. для рассмотрения проблем самоопределения и государственного признания – все это политические меры и акции, но отнюдь не обусловливаемые нормами общего международного права.

Принципиально важно, однако, что признание нового, самоопределяющегося государства осложняется, если *одно-временно* сопутствуется его присоединением, объединением прежде всего с признающим государством. Это слишком явно *prima facie* выглядит, как вмешательство, воздействие извне на самоопределение.

Дело не в прецедентах признания государств. Главное в том, что независимо от прецедентов для признания самоопределяющегося государства международное право не содержит прямых формальных запретов и ограничений. Запреты же относятся исключительно к *вмешательству извне* в процессы самоопределения.

**Вывод: для признания правомерно самоопределившегося государства не требуется согласия на такое признание со стороны каких-либо международных организаций или третьих государств.**

В итоге можно считать, что есть все правовые основания (другое дело – соображения реальной политики) для признания правомерно самоопределившихся государств прежде всего *de facto* – наиболее толерантно посредством заключения с ними широкоформатных межгосударственных договоров. Но при этом любые ассоциативные и т.п. формы *одновременного* объединения с самоопределяющимся государством чреваты были бы особо нежелательным международным резонансом, хотя резонанс вообще неизбежен. Любое *объединение* легко могло бы трактоваться в качестве завуалированной формы аннексии, что, в свою очередь, давало бы повод для обвинений в несоблюдении условий о невмешательстве в процесс самоопределения, и т.д. Между тем самое тесное межгосударственное единение может быть достигнуто на простой договорной основе в прагматическом ключе развития всестороннего сотрудничества.

**Вывод: не существует правовых препятствий для заключения международных договоров, в том числе о сотрудничестве, с правомерно самоопределившимися государствами.**

Что касается признания *de jure*, оно, разумеется, не исключается, но, очевидно, реальное положительное значение для самих же самоопределившихся государств оно имеет, если становится достаточно плюралистичным.

Военная агрессия Грузии в августе 2008 г. против Южной Осетии и готовившаяся в качестве следующего шага агрессия против Абхазии, по существу, не оставляли у России иного выбора, кроме признания этих республик *de jure* с последующим обеспечением их независимости. В ином случае и Абхазия, и Южная Осетия, рассматриваемые Грузией и ее покровителями в качестве ее интегральных частей были бы обречены на новые попытки силового подчинения Грузией.

<sup>12</sup> Действующее международное право. С. 8.

<sup>13</sup> Что касается казуса “Косово”, Совет Безопасности, в частности, в силу ст. 36 Устава ООН может рекомендовать метод урегулирования, в том числе и посредством признания независимости Косово. Но это не означает обязанности каждого государства признать Косово, устанавливать с ним дипломатические и отношения и т.д.

<sup>14</sup> См., например: *Оппенгейм Л.* Международное право. Т. I. П/т. I. М., 1948. С. 154.