

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРИЗНАНИЕ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Ю. А. Лепешков

События последнего времени, имевшие место на Балканах, а также в Кавказском регионе, чрезвычайно актуализировали проблематику международно-правового признания. В настоящее время около полусотни государств мира уже признали Косово, провозгласившее в феврале 2008 г. в одностороннем порядке свою независимость, в качестве суверенного государства. Многие страны находятся в раздумьях относительно того, соответствует ли подобное провозглашение независимости международному праву. Некоторые государства категорически заявили о своем негативном отношении к таким действиям Косово. В частности, Сербия даже решила обратиться в Международный Суд ООН по данному вопросу на предмет выяснения его легитимности.

Во многом аналогичная ситуация наблюдается в отношении Абхазии и Южной Осетии, независимость которых была признана Российской Федерацией, а также Никарагуа в августе и сентябре 2008 г. соответственно. При этом основное отличие от «косовской» проблемы здесь заключается в том, что все государства, ранее признавшие независимость Косово, тем не менее отказываются признавать суверенитет Абхазии и Южной Осетии. Для того чтобы попытаться разобраться в этих хитросплетениях, необходимо в первую очередь обратиться к теории международного права.

Термин «признание» в международном праве применяется в связи с появлением каких-либо новых фактов, ситуаций и т. п. В этой связи, для того чтобы можно было говорить о международно-правовом признании, необходимо одновременное присутствие двух компонентов:

- 1) одностороннего акта (заявления) государства;
- 2) нового факта, ситуации, т. е. какого-либо изменения на международной арене.

В большинстве случаев вопрос о признании возникает именно в отношении новых субъектов международного права – прежде всего государств. Иногда говорят и о признании международных межправительственных организаций со стороны их государств-участников, что, однако, вряд ли уместно. Подобное признание не выражается официально (публично), а подразумевается в силу того, что сами эти страны создали дан-

ную организацию. Третьи государства (не участники) также могут «признать» международную организацию, заключив с ней договор и т. п. Вместе с тем, например, Международный Суд ООН в своем консультативном заключении по вопросу о возмещении убытков, возникших на службе ООН, от 11 апреля 1949 г. отметил, что Организация Объединенных Наций обладает объективной международной личностью (правосубъектностью), которая не нуждается в формальном признании со стороны государств¹.

Международно-правовое признание может трактоваться в узком и широком смыслах. В первом случае речь идет только о признании субъектов международного права: признание – это акт государства, которым констатируется возникновение нового субъекта международного права. В широком смысле под международно-правовым признанием понимается акт государства, посредством которого оно констатирует наличие определенного юридически значимого факта или ситуации либо выражает свое согласие с юридически значимыми и международно-правомерными действиями других субъектов. В обоих случаях признание позволяет установить с соответствующим (признанным) субъектом определенные отношения, которые, тем не менее, могут быть как официальными, так и неофициальными, как постоянными, так и временными.

Нормы, регулирующие вопросы признания, образуют совокупность, представляющую собой самостоятельный международно-правовой институт. Следует, однако, отметить, что вплоть до настоящего времени институт признания все еще не кодифицирован. Объясняется это прежде всего тем, что рассматриваемый международно-правовой институт весьма тесно связан с политикой, а также тем, что с переменами в международной системе постоянно меняется и его внутреннее содержание². Поэтому неудивительно, что неоднократные попытки Комиссии международного права ООН кодифицировать относящиеся к данному институту нормы³ так ни к чему и не привели. В этой связи процесс международно-правового признания и в наши дни осуществляется исключительно на основе практики государств, сложившейся за достаточно длительный период времени.

Важное значение, которое придается международно-правовому признанию, обусловлено пока еще «несовершенной» природой самого международного права. Там, где процедура признания соответствует установив-

¹ См.: Толстых В. Л. Международное право: практика применения. Консультативные заключения Международного Суда ООН. – М., 2004. – С. 10.

² Подробнее см.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учебник. – М., 1997. – С. 315.

³ Решение избрать тему «Признание государств» для последующей кодификации было принято членами Комиссии международного права ООН, собравшимися на свою первую сессию в 1949 году.

шимся правовым обычаям, серьезных проблем, как правило, не наблюдается. Однако в тех случаях, когда политические или идеологические мотивы влияют на окончательное решение о признании (непризнании) того или иного государства, правительства, каких-либо территориальных изменений, сложности могут возникать. Вся предшествующая история и практика международных отношений демонстрируют примеры подобных проблем (вопросы, связанные с признанием (непризнанием) КНР, Израиля, СССР, ГДР и других государств, с участием БССР и УССР в ООН и т. п.). Так как международное право пока еще не в состоянии исключить подобного рода коллизии, чрезвычайно важно, чтобы правовое положение непризнанных субъектов (ситуаций) было четко определено, выяснено. Непризнание никогда не должно означать того, что государства свободны в использовании силы против субъекта, которого они не признают.

В доктрине международного права общепринятым является деление признания на несколько видов. При этом различают основные и переходные виды признания. К основным видам признания относят, во-первых, международно-правовое признание государств, во-вторых, признание правительств. К переходным – признание органов национального сопротивления (освобождения), а также признание восставшей (воюющей) стороны. Вышеприведенное деление признания на виды является условным и основано на критерии признаваемого субъекта (т. к. таковых может быть несколько). Что касается признающего субъекта, им, как правило, выступает только государство.

С различными видами международно-правового признания не следует путать его основные способы, которые позволяют выявить особенности, присущие самой процедуре признания, уяснить, каким образом она осуществляется на практике. Традиционно различают два основных способа международно-правового признания: явно выраженное и молчаливое (подразумеваемое). В первом случае признающее государство делает официальное заявление о признании другого субъекта (страны, правительства, органа национального освобождения, воюющей стороны), а также о намерении установить с ним те или иные отношения. Во втором случае вывод о признании делается на основании конкретных действий признающего государства в отношении признаваемого (заключение договора, открытие дипломатического представительства, приглашение посетить страну с официальным визитом и т. п.), в условиях отсутствия каких-либо специальных заявлений о признании.

Международно-правовое признание (непризнание) также играет весьма важную роль в отношении каких-либо территориальных изменений, законность которых вызывает определенные сомнения. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV), никакие террито-

риальные изменения, ставшие результатом применения силы или угрозы силой, не могут признаваться законными¹. В этой связи пример Прибалтийских государств – бывших республик СССР – это пример длительного непризнания противоправной с точки зрения международного права аннексии. Главные органы ООН неоднократно обращались к государствам с тем, чтобы последние не признавали территориальные изменения, произошедшие незаконно (как это имело место, например, в отношении Намибии).

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 договоре². Весьма примечателен тот факт, что это произошло более чем полвека спустя после принятия Нидерландами Декларации о независимости в 1581 г.³. 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.

В XIX ст. 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»⁴. Берлинский конгресс 1878 г. суммировал коллективное признание территориальных изменений и независимости ряда стран, ранее находившихся под турецким владычеством.

Как уже было отмечено выше, признание государств – наиболее часто встречающаяся разновидность международно-правового признания. Вопрос о признании (непризнании) той или иной страны возникает в связи с ее появлением на международной арене. При этом различают два основных способа возникновения новых государств: первоначальный и производный. В первом случае речь идет о появлении государства независимо от волеизъявления других стран, вне связи с ними (например, в результате реализации народом (нацией) права на самоопределение). Во втором случае имеют в виду возникновение нового государства на базе уже существующих стран (объединение нескольких государств в одно, распад госу-

¹ Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://www.un.org>. – Дата доступа: 18.10.2008.

² *Lauterpacht H. Recognition in international law. Cambridge, 1947. – P. 11.*

³ *Ibid.*

⁴ *Grant T. The recognition of states: law and practice in debate and evolution. London, 1999. – P. 9.*

дарства и образование в результате этого нескольких стран, отделение части территории с образованием на ней суверенного государства).

В доктрине международного права сложилось несколько подходов применительно к вопросу о необходимости признания вновь возникшего государства. Среди них наибольшую известность получили две теории, представители которых принципиально расходились во взглядах на данную проблему. Сторонники одной из них, получившей название «конститутивная» (*constitutive* – учредительный, образующий, устанавливающий), полагали, что признание является необходимым условием международной правосубъектности государства. По их мнению, без признания государство не может рассматриваться в качестве полноценного субъекта международного права. Последователи другой теории – «декларативной» (*declarative* – декларативный, торжественный, необязательный), утверждали, 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 достигло государственности.

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. Весьма красноречивым и показательным в этой связи является содержание статьи 9 Устава Организации американских государств, четко зафиксировавшей, что существование государства не зависит от признания его другими государствами¹.

Безусловно, 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 (примеры Тайваня, Турецкой Республики Северного Кипра, Приднестровской Молдавской Республики и др.)². Именно поэтому сторонники «конститутивной» теории (Анцилотти, Кельзен, Лаутерпахт и др.) выступали за обязательность международно-правового признания государств, а английские и американские суды весьма часто в своей практике заявляли о том, что они не могут применять законы го-

¹ См.: *Shaw M.* International law, 5th ed. Cambridge, 2003. – P. 371.

² Подробнее см.: *Марусин И. С.* О некоторых правовых аспектах взаимоотношений с непризнанными государствами // Российский ежегодник международного права. – 2000. – СПб., 2001. – С. 218–229.

сударства или признавать их действующими, если соответствующее государство не признано их правительствами. Следует, однако, отметить, что, например, для судебных учреждений Германии и Швейцарии вышеуказанное обстоятельство никогда не являлось проблемой (препятствием).

По мнению большинства юристов-международников, признание государства в его «классическом» виде в значительной степени заменено принятием страны в Организацию Объединенных Наций. Иными словами, если государство стало членом ООН, все нормы Устава этой организации применяются к данному государству. Однако на практике были случаи, когда и после принятия страны в ООН она оставалась непризнанной со стороны отдельных государств (например, непризнание Израиля арабскими странами, непризнание ГДР со стороны ФРГ и др.).

В настоящее время Организация Объединенных Наций 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, 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.)¹. Предшественница ООН – Лига Наций – также успела отметиться в этой области: в 1933 г. Ассамблея этой организации приняла специальную резолюцию о непризнании нового государства – Маньчжурии².

Особый интерес представляет вопрос о критериях признания государств. В условиях отсутствия универсального международно-правового документа, регламентирующего признание, говорить о единстве взглядов по данной проблеме, к сожалению, не приходится. После распада СССР и Югославии было официально признано множество новых суверенных государств. Их признание осуществлялось на основе специального документа, принятого министрами стран – членов ЕС 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 1990 г.;

¹ См.: *Dugard J. Recognition and the United Nations.* – Cambridge, 1987. – P. 18.

² *Ibid.* – P. 17.

- 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 споров¹.

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 признанию². Тем не менее какого-либо четкого, систематизированного перечня подобных критериев так и не появилось до настоящего времени. Более того, как показал весь предшествующий опыт, многие государства решали этот вопрос, руководствуясь в первую очередь политической целесообразностью. И все же, анализируя имеющуюся практику непризнания в межгосударственных отношениях, можно выделить, на наш взгляд, некоторые из таких критериев:

- 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 на территории бывшей колонии (случай с Намибией и др.).

После Октябрьской революции РСФСР признала государственную независимость ряда бывших территорий, ранее входивших в состав Российской империи: Финляндии – в декабре 1917 г., Эстонии, Литвы и Латвии – в декабре 1918 г. Однако это продолжалось лишь до 1940 г., когда три последние были оккупированы СССР. Западные страны, ранее также признавшие Эстонию, Латвию и Литву в качестве суверенных и независимых государств, продолжали и дальше считать их таковыми, не признавая их аннексии³.

¹ Подробнее см.: Declaration on the «Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union» / UN Security Council. Doc. S/23293, 17.12.1991, Annex II.

² Grant T. Op. cit. – P. 47.

³ См.: Chen T. The international law of recognition. London, 1951. – P. 73.

Дискуссионным длительное время оставался вопрос о соотношении признания государств и возможности заключать международные договоры. В настоящее время большинство юристов-международников придерживаются точки зрения, что признание государств и заключение международных договоров представляют собой две разные области международно-правового регулирования, хотя и связанные между собой определенным образом¹. Иными словами, факт непризнания того или иного государства не может являться формальным препятствием для заключения с ним международного договора, в т. ч. многостороннего. Это, в частности, было подтверждено и статьей 74 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., предусмотревшей, что «...заключение договора само по себе не влияет на положение в области дипломатических или консульских отношений»². В практике современных международных отношений страны при заключении многосторонних конвенций с непризнанными государствами все чаще формулируют специальные оговорки о том, что присоединение к договору не означает признания этих государств, не может толковаться как установление с ними каких-либо отношений, в т. ч. официальных (см., например, оговорку Алжира, сделанную этой страной при присоединении к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.)³.

Появление правительства как самостоятельного субъекта международно-правового признания было во многом обусловлено существованием давних монархических традиций в европейских странах. Как известно, признание нового монарха в Европе было практически обязательным. Однако и с появлением республиканской формы правления эта традиция не исчезла. Так, например, когда первая республика во главе с Кромвелем была создана в Англии, Испания стала первой страной, которая признала эту республику, отправив туда своего посла⁴.

По общему правилу вопросы признания правительств – это сфера внутригосударственных дел, не касающаяся других стран или международного сообщества в целом. Однако и в рамках международного права может возникнуть вопрос о необходимости признания правительства, хотя для этого должны быть особые причины. Среди таковых наиболее часто встречаются следующие:

¹ См.: Право на участие в договорах и международное признание // Лукашук И. И. Современное право международных договоров: в 2 т. – М., 2004. – Т. 1: Заключение международных договоров. – С. 187–188.

² Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. – М., 1997. – С. 195.

³ См.: *Grant T.* Op. cit. – P. 9.

⁴ *Talmon S.* Recognition of governments: an analysis of the new British policy and practice // *British yearbook of international law.* – 1992. – Vol. 63. – P. 236.

- «неэффективность» нового правительства, пришедшего к власти в результате революционных изменений;

- существование двух конкурирующих друг с другом правительств.

Признание правительства означает, что признающее государство рассматривает данное правительство законным и единственным представителем государства в международных отношениях. Однако необходимо четко представлять, что вопрос о признании нового правительства может возникать только тогда, когда оно приходит к власти «неконституционным» путем, т. е. в результате революции или переворота. Иными словами, предусмотренная для этого конституцией государства соответствующая процедура оказывается нарушенной.

Существовало время, когда основным подходом к решению вопроса о признании правительства, пришедшего к власти в результате революционных изменений, было его официальное признание только после проведения выборов («доктрина Тобара»¹). При этом признание подобных правительств (т. н. «революционных») со стороны других стран рассматривалось в качестве необходимого, обязательного шага. Непризнание же «революционного» правительства, по сути, лишало его возможности представлять соответствующее государство на международной арене, действовать от его имени.

Следует, однако, отметить, что вышеуказанный подход никогда не являлся общепризнанным. В противоположность ему в начале 30-х гг. прошлого столетия была выдвинута новая концепция, получившая название «доктрина Эстрада»² и основывавшаяся на том, что смена правительства – это исключительно внутренний вопрос любого государства, не касающийся других стран и не дающий повода для вмешательства. По мнению представителей данного подхода, сама постановка вопроса о непризнании правительства того или иного государства, пусть даже и пришедшего к власти «неконституционным» путем, является вмешательством во внутренние дела этой страны. В 1980 г., спустя полвека после появления «доктрины Эстрада», официальные власти Великобритании приняли по существу аналогичное решение: «...мы больше не будем предоставлять признание правительствам. Британское правительство признает государства в соответствии с общепринятой международной доктриной»³. В настоящее время многие страны официально отказались от практики признания прави-

¹ К. Тобар – известный эквадорский дипломат, министр иностранных дел этой страны, стоявший у истоков данного подхода.

² Х. Эстрада – выдающийся мексиканский дипломат, министр иностранных дел этой страны, сформулировавший в 1930 году идею, которая легла в основу соответствующего подхода к вопросу о признании правительств.

³ Заявление министра иностранных дел Соединенного королевства // Britain yearbook of international law. – 1980. – P. 367.

тельств. В их числе такие государства, как Франция, Австралия, Канада, Бельгия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.

Считается, что формальное признание нового правительства допустимо, если существует необходимость прояснить ситуацию, сложившуюся после каких-либо революционных изменений. При этом в качестве основного критерия используется т. н. принцип «эффективности». Под «эффективностью» правительства понимается действительное, фактическое обладание им государственной властью, осуществление «революционным» правительством эффективного управления и контроля на территории соответствующего государства. В этой связи абсолютно неправомерным, на наш взгляд, было признание Германией и Италией в 1936 году правительства Франко в качестве законного правительства Испании уже в самом начале гражданской войны.

Согласно установившейся практике, если существуют два конкурирующих правительства¹, одно из которых является «революционным», признание последнего в качестве законного правительства государства не будет считаться правомерным до тех пор, пока оно не установит свою власть в таком объеме, когда результат конфликта становится очевиден, а предыдущее правительство будет лишено возможности управлять территорией и издавать правовые акты, имеющие юридическую силу. Если же конфликт длится долго и его окончательный итог не ясен, «революционному» правительству может быть предоставлено лишь ограниченное признание (например, де-факто или *ad hoc*).

Помимо критерия «эффективности», для признания нового правительства могут использоваться и иные критерии: 1) имеется ли согласие людей (народа) с приходом к власти нового правительства? 2) обозначило ли новое правительство свое намерение следовать ранее принятым международным обязательствам?

Как и признание государств, признание правительств в подавляющем большинстве случаев является молчаливым (подразумеваемым) и чаще всего представляет собой на практике продолжение установленных с прежним правительством дипломатических отношений.

Подводя итог рассмотрению вопросов международно-правового признания государств и правительств, а также принимая во внимание чрезвычайную актуальность данной проблемы в настоящее время, можно сделать вывод о целесообразности скорейшей кодификации рассматриваемого института международного права. Необходимость этого шага давно назрела и является очевидной.

¹ Такое часто случается в условиях внутреннего вооруженного конфликта (гражданской войны).