

Право на самоопределение и территориальная целостность государств

Владимир Карташкин

За последние годы вновь широко развернулась дискуссия по вопросу о праве народов на самоопределение и территориальную целостность государств. Эта проблема одна из наиболее сложных и спорных в международном праве и мировой политике. Её актуальность и политическая острота неразрывно связана с судьбами как отдельных государств, так и мира в целом.

История международных отношений содержит многочисленные свидетельства того, что проблемы границ, взаимные или односторонние притязания государства на определённые территории с попытками обосновать их правом народов на самоопределение относятся к тем вопросам, из-за которых чаще всего возникают как внутринациональные, так и межгосударственные конфликты и войны.

Только по мирным договорам свыше восьми тысяч раз перекраивалась политическая карта мира, изменялись границы государств [1].

Возникновение национальных государств в результате Вестфальского мира (1648 г.) и их претензии на определённую территорию и население означало неизбежность будущих конфликтов. Рост их числа в современном мире, особенно на Ближнем Востоке и в Африке, во многом обусловлено созданием искусственных границ как в период колониальных захватов, так и при распаде колониальных империй [2].

КАРТАШКИН Владимир Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. *E-mail:* v.kartashkin@mail.ru

Ключевые слова: самоопределение, целостность государства, споры, урегулирование, договор, международное право.

В современном мире широко распространены не только межгосударственные, но и межнациональные конфликты.

Среди них следует отметить трагедию в Югославии, события на постсоветской территории, проблемы меньшинств в Бельгии, Великобритании, Испании, Канаде, Китае и многих других странах.

Большинство конфликтов разворачивается под лозунгом обеспечения права народов на самоопределение, которое общепризнано в современных международных отношениях.

Принцип самоопределения в современном международном праве

Утверждение принципа самоопределения в международном праве многие учёные связывают с именем Президента США В. Вильсона и созданием Лиги Наций [3].

Американский профессор Дж. Хазард прямо называет принцип самоопределения «принципом Вудро Вильсона» [4]. Однако сам Статут Лиги Наций не содержал никаких упоминаний о самоопределении народов. Более того, он закрепил в международном праве колониальную зависимость и учредил мандатную систему.

Принцип равноправия и самоопределения народов в качестве всеобщего впервые был провозглашён в Уставе ООН как цель, к достижению которой должна стремиться Организация (п. 2 ст. 1). Провозглашая право народов на самоопределение и равноправие, Устав ООН содержал главы о несамоуправляющихся и подопечных территориях (гл. XI и XII). Из содержания этих глав следует, что цель Организации Объединённых Наций состояла в создании условий для достижения подопечными народами самоуправления или полной независимости, «как это может оказаться подходящими для специфических условий каждой территории

и её народов и имея в виду свободно выраженное желание этих народов» (п. b ст. 76).

Что же касается несамоуправляющихся территорий, то члены Организации должны были развивать только их «самоуправление» (п. b ст. 73).

При учреждении ООН большинство её членов составляли западные страны, которые не были готовы признать право на самоопределение за колониальными странами и народами. Позиция многих из них стала постепенно меняться по мере принятия в Организацию новых государств, большинство из которых освобождалось от колониальной зависимости.

14 декабря 1960 г. Генеральная Ассамблея ООН, приняв Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам (резолюция 1514 (XV), внесённую 43 афро-азиатскими государствами, провозгласила, что «все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют своё экономическое, социальное и культурное развитие» (п. 2 Декларации).

За принятие декларации проголосовало 89 государств при девяти воздержавшихся.

В связи с этим нельзя не остановиться на вопросе о юридической силе резолюций Генеральной Ассамблеи.

Согласно ст. 10 Устава ООН, Генеральная Ассамблея по обсуждаемым вопросам принимает только рекомендации. Однако на конференции в Сан-Франциско подчёркивалось, что если толкование Устава ООН, данное соответствующим органом Организации, является общепринятым, то оно приобретает обязательную силу (*binding force*) [5]. Следовательно, резолюция Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г., в которой даётся применительно к современным условиям толкование принципов Устава ООН и получают новое преломление определённые нормы и принципы международного права, является юридически обязательной для членов ООН. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам сформулировала не новый общий принцип международного права, а конкретизировала и развила принцип самоопределения народов, доведя его до логического завершения – обязательности немедленной ликвидации колониальной системы.

Наконец, оба Пакта о правах человека 1966 г. в первой же статье признали в договорном порядке право всех народов на самоопределение, воспроизведя формулировку процитированного второго пункта Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам.

Право на самоопределение трактовалось главным образом как право колониальных и зависимых народов на освобождение от колониаль-

ного рабства и образование самостоятельных государств. Такое освобождение считалось правомерным не только мирным путём, но и в ходе вооружённой борьбы. Именно вооружённая борьба как способ волеизъявления колониальных народов была характерна для деколонизации. При этом международное право исходило из противоправности применения силы колонизаторами для воспрепятствования осуществлению права народов на самоопределение.

Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам прямо запрещала «любые военные действия или репрессивные меры какого бы то ни было характера, направленные против зависимых народов» (п. 4).

Более детально и определённо этот вопрос решён в резолюции Генеральной Ассамблеи 3314 (XXIX) «Определение агрессии» (1974 г.), которая была принята консенсусом. В этой резолюции прямо говорится, что применение вооружённой силы, которая в иных случаях рассматривается как агрессия, не препятствует осуществлению права на самоопределение народами, находящимися «под господством колониальных и расистских режимов или под другими формами иностранного господства» (ст. 7).

Современное международное право, признавая право на самоопределение и запрещая применение силы, делает такое единственное логичное исключение. В остальных случаях право на самоопределение может осуществляться правомерно лишь мирным путём.

Современное международное право признаёт право на самоопре-

деление только за народами и нациями, хотя до сих пор нет общепринятого определения этих понятий. Что же касается этнических, религиозных и языковых меньшинств, то, как подчёркивается в ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах, «им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, использовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком».

Вопрос о правах меньшинств много лет обсуждался в Организации Объединённых Наций сначала при разработке Пакта о гражданских и политических правах, а затем при подготовке Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. При разработке этих документов неоднократно вносились предложения о признании за меньшинствами права на самоопределение. Но эти предложения неизменно отвергались подавляющим большинством участников переговоров.

Содержание Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, обсуждалось в различных органах Организации Объединённых Наций [6]. Сначала в Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и её рабочей группе по меньшинствам, в Комиссии ООН по правам человека и, наконец, на Генеральной Ассамблее ООН, которая одобрила текст Декларации 18 декабря 1992 г. (резолюция 47/135).

Этот документ закрепил право лиц, «принадлежащих к нацио-

нальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни, пользоваться достоянием своей культуры, использовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме».

В настоящее время в современном международном праве общепризнано, что право на самоопределение имеет внешний и внутренний аспект.

Внешний аспект означает, что колониальные и другие народы, находящиеся под иностранным господством и оккупацией, имеют право на самоопределение и образование самостоятельной государственности, в том числе путём использования вооружённой силы [7, 8]. К внешнему аспекту следует отнести и право любого народа и нации осуществлять право на самоопределение и образование независимого государства. Как подчёркивается в Декларации о принципах международного права (1970 г.), «создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определённого народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение».

Такое право, однако, должно осуществляться исключительно мирным путём и с согласия заинтересованных сторон.

Внутренний аспект права на самоопределение состоит в предоставлении меньшинствам права пользоваться своей культурой, использовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также пользоваться родным языком. Это, однако, не означает, что национальное меньшинство не может отделиться и образовать самостоятельное государство. Но это может быть сделано только мирным путём и с согласия заинтересованных сторон.

Между тем в современном мире нередки случаи, когда национальные или религиозные меньшинства прибегают к вооружённой борьбе и развязывают гражданские войны в целях образования самостоятельного государства и даже «всемирного халифата». И при этом они зачастую получают вооружённую поддержку от других государств.

Декларация принципов международного права 1970 г. специально обязала «каждое государство воздер-

живаться от организации подстрекательства, оказания помощи или участия в гражданской войне или террористических актах в другом государстве». Определение агрессии, принятое Генеральной Ассамблеей (1974 г.), квалифицирует в качестве акта агрессии засылку «государством или от имени государства вооружённых банд, групп, иррегулярных сил или наёмников, которые осуществляют акты применения вооружённой силы против другого государства...» (ст. 3).

Современное международное право обязывает все государства разрешать свои споры исключительно мирным путём. Поэтому в случае любых конфликтных ситуаций все участники спора должны добиваться мирного урегулирования разногласий. Путь вооружённой борьбы за свои правомерные или мнимые права является преступлением, влекущим уголовную и иную ответственность.

Территориальная целостность государств

Провозгласив право народов на самоопределение как цель Организации, Устав ООН одновременно закрепил в международном праве в качестве принципа, в соответствии с которым обязаны действовать все её члены, принцип запрещения «угрозы силой или её применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместим с целями Организации Объединённых Наций» (п. 4 ст. 2).

Фактически в этой статье Устава ООН речь идёт о двух принципах со-

временного международного права: принципа запрещения угрозы силы и её применения в международных отношениях и принципа уважения территориальной целостности государств. Такая же формулировка содержится и в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН (1970 г.) о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций. В теории и практике международных отношений эти принципы справедливо рассматриваются как самостоятельные принципы, соблюдение

каждого из которых имеет важное значение для сохранения мира и поддержания международной безопасности.

На конференции в Сан-Франциско при разработке Устава ООН не проводилось различия между словами «целостность» и «неприкосновенность» территории государств. Некоторые её участники употребляли слово *integrity* (целостность, неприкосновенность), другие – *inviolability* (неприкосновенность, нерушимость), придавая им одно и то же значение [9].

Каждое государство осуществляет над своей территорией и в её пределах суверенную власть – территориальное верховенство или территориальный суверенитет. Из обязанности государства соблюдать территориальное верховенство друг друга вытекает принцип уважения территориальной целостности и неприкосновенности, который означает противоправность каких-либо посягательств на власть государства в пределах национальных границ.

Территориальная целостность и неприкосновенность являются двумя аспектами одного и того же принципа.

Территориальная целостность означает запрещение насильственного расчленения территории какого-либо государства или народа и их аннексию.

Территориальная неприкосновенность означает, что государства обязаны воздерживаться в их международных отношениях от каких-либо посягательств на территорию других государств или народов, от нарушения их границ.

Поэтому, несмотря на то что принцип территориальной целостности и неприкосновенности является одним принципом современного международного права, следует употреблять тот или иной термин в зависимости от существа его нарушения.

Так, попытки отторгнуть часть территории какого-либо государства является классическим посягательством на его территориальную целостность, в то же время как вторжение военных самолётов на территорию иностранного государства или засылка вооружённых групп и наёмников следует квалифицировать как нарушение территориальной неприкосновенности.

Осуществление государством на своей территории суверенной власти влечёт за собой обязанность всех государств соблюдать целостность и неприкосновенность его территории.

Принцип самоопределения народов непосредственно связан с территориальной целостностью государств.

В Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам подтверждалось право народов на самоопределение и одновременно объявлялась противоправной «всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны» (п. 2 и 6).

Оба эти принципа получили дальнейшее развитие в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН 2825 (XXV) 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии

с Уставом Организации Объединённых Наций. В этой Декларации особо подчёркивается, что все упомянутые в ней принципы (принцип неприменения силы и территориальной целостности; принцип мирного разрешения международных споров; принцип невмешательства; принцип, обязывающий государства сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН; принцип равноправия и самоопределения народов; принцип суверенного равенства государств; принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств) «являются взаимозависимыми, и каждый принцип должен рассматриваться в свете других принципов».

Эта связь чётко прослеживается в толковании Декларацией принципов самоопределения и территориальной целостности. Ставя применение силы вне закона и провозглашая принцип территориальной целостности, декларация одновременно запрещает «насильственные действия... лишаящие народы их права на самоопределение, свободу и независимость». Аналогичным образом декларация запрещает «любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств». Вслед за Уставом ООН декларация обязывает государства разрешать свои споры мирными средствами, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность. Хельсинкский заключительный акт (1975 г.) и многие универсальные и региональные документы и соглашения подтверждают прин-

ципы, зафиксированные в Уставе ООН и вышеупомянутой декларации. Эти принципы приобрели всеобщее значение и являются общепризнанными.

Они рассматриваются международным сообществом как принципы *jus cogens*, действующие *erga omnes*.

Таким образом, современное международное право обязывает все государства решать спорные вопросы, в том числе относящиеся к самоопределению народов и территориальной целостности, исключительно мирным путём. Ни один народ и ни одно государство не имеют право прибегать к силе для разрешения тех или иных разногласий.

В этом отношении современное международное право, как отмечалось, признаёт только одно исключение. Народы, находящиеся под колониальным или иностранным господством, а также оккупацией, имеют право на сопротивление и достижение независимости даже путём вооружённой борьбы [2, 10, 7, 8].

Государство, являясь суверенным, вправе свободно определять свою судьбу в соответствии с волей народа, включая принятие решений о территориальных изменениях. Именно демократическое государство, основанное на свободном волеизъявлении народа, обеспечивает, как правило, наилучшие и безболезненные формы урегулирования территориальных разногласий.

Всеобщая ценность демократии для всего человечества признаётся подавляющим большинством государств – участников международного общения, всеми цивилизациями современного мира. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.

специально отметил, что «демократия – это универсальная ценность, основанная на свободном волеизъявлении народа, который определяет свои политические, экономические и культурные системы, на его активном участии в решении вопросов, касающихся всех аспектов жизни» (п. 135).

Государство, учитывая волю народа, может объединиться с другим государством, создать федерацию или конфедерации, принять решение о своей ликвидации.

Характерным примером в этом отношении является мирный распад Чехословакии или Советского Союза, присоединение ГДР к ФРГ и многие другие.

При этом не всегда окончательно урегулируются те или иные границы, остаются территориальные претензии. Но все эти вопросы должны решаться мирным путём при соблюдении общепризнанных принципов международного права.

Обычно значительно сложнее решаются территориальные проблемы между странами с диктаторскими режимами, при которых государственная власть характеризуется репрессиями в отношении населения страны, особенно национальных меньшинств.

Эти проблемы нередко перерастают в военные конфликты и гражданские войны. События в Северной Африке и на Ближнем Востоке, происходящие в последние годы, свидетельствуют именно о такой ситуации, связанной с решением как территориальных, так и иных проблем. В этой связи следует отметить, что современное международное право, признавая демократию в качестве универсальной ценности, рассмат-

ривает диктаторские режимы как противоправные или нелегитимные [11]. Организация Объединённых Наций неоднократно применяла меры для подавления диктаторских режимов, которые обычно приходят к власти в результате военных переворотов, революций, гражданских войн и сепаратистских движений. При этом международное сообщество исходит из того, что свержение демократического режима в результате революций, военных переворотов, сепаратистских движений и иного применения силы является с точки зрения современного международного права незаконным.

За последние годы в связи с активными территориальными спорами и неоднозначным толкованием права народов на самоопределение выдвигаются, как пишет профессор А.Г.Задохин, предложения о пересмотре принципа территориальной целостности «в пользу принципа права на самоопределение, и наоборот» [12]. Учёный предлагает критерий выбора между самоопределением народов и целостностью государств. Таким расплывчатым и неопределённым критерием, по его мнению, «должна быть судьба народов» [12].

Некоторые учёные высказывают ещё более радикальное мнение о том, что «новые международные реалии» ставят вопрос о правомерности существования принципа права народов и наций на самоопределение [13]. Профессор М.В.Филимонов вообще не отвергает возможности «его исключения из перечня основных принципов как выполнившего своё предназначение» [14].

Совершенно очевидно, что нельзя трактовать принципы и нормы международного права, а тем более общепризнанные, имеющие характер *jus cogens* и действующие *erga omnes* в зависимости от тех или иных международных реалий. Международные отношения в современном глобальном мире развиваются исключительно быстро, особенно в их переходный период, а международные принципы и нормы изменяются сравнительно медленно. Они формируются в результате обычно длительного переговорного процесса между государствами, а не по прихоти тех или иных учёных или государственных деятелей. Установление нормы происходит в результате достижения

соглашений между участниками договорного процесса на международной конференции или в органах международной организации. Но этим не заканчивается процесс её создания. Обычно необходимо подписание договора, его ратификация государствами, вступление в силу. Норма международного права становится действующей только после вступления договора в силу.

Изменение или ликвидация договорной нормы может произойти лишь после нового согласования позиций государств. Ещё более сложным будет процесс в случае изменения содержания общепризнанных принципов и норм, особенно тех из них, которые зафиксированы в Уставе ООН.

Современный мир характеризуется возрастанием нестабильности, возникновением новых конфликтов и обострением нерешённых противоречий между государствами. Возникающие кризисы требуют форсированного и эффективного реагирования не только со стороны ведущих стран мира, но и Организации Объединённых Наций.

При этом особенно важно, чтобы великие державы отказались от своих геополитических притязаний, а руководствовались в международных отношениях интересами поддержания мира и всеобщей безопасности.

Иной путь может привести к самым непредсказуемым последствиям.

Примечания

1. Bouthout G. 8000 treaties de Paix. P., 1948.
2. Карташкин В.А. Территориальные проблемы развивающихся стран. М., 1965. С. 111–119.
3. Eagleton C. Self determination in the United Nations // American Journal of International Law. 1953. Vol. 47. № 1. P. 88.
4. Hazard J. Codifying Peaceful Coexistence // American Journal of International. 1961. Vol. 55. № 3. P. 118.
5. Document of the United Nations Conference on International Organization. San Francisco, 1945. Vol. XIII. P. 710. London – N.Y. 1995; Тункин Г.И. Вопросы международного права. М., 1958. С. 128.
6. Human Rights Study Series. Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. N.-Y., 1991. Doc. UN E /4/ CN/ Sub.2/1993/34.
7. Crawford J. The Right to self determination in International Law: its Development and Future // In book Peoples? Rights. Edited by P. Alston. Oxford, 2001. P. 7.

8. *Shutter O de*. International Human Rights law. Cambridge, 2010. P. 687.
9. Documents of the United Nations Conference on International Organization. San Francisco, 1945. Vol. VI. P. 560–562.
10. *Murswief D*. The Issue of a Rights to Self-determination. Dodrecht, 1993. P. 21.
11. *Карташкин В.А.* Диктаторский режим власти и права человека // Актуальные проблемы современного международного права. М., 2012. Ч. I. С. 41–50.
12. *Задохин А.Г.* Самоопределение народов и территориальная целостность государств: категории, проблемы, перспективы // Обозреватель–Observer. 2011. № 5. С. 13–24.
13. *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996. С. 183–184; *Тимофеев Е.В.* Новые аспекты права наций на самоопределение // Московский журнал международного права. 1933. № 4. С. 100.
14. Международное публичное право. 3-е изд. / отв. ред. К.А.Бекишев. М., 2004. С. 117.

Подписка на 2014 г.
на журнал «Обозреватель–Observer»
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на полугодие
36789 — на год