

УДК 341.29

Стукалец Н.К.,
преподаватель кафедры общеправовых дисциплин,
Донецкая академия внутренних дел МВД ДНР
Stukalets N.K.,
Lecturer at the Department of general law subjects,
Donetsk Academy of Internal Affairs MIA DPR

ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ ДОКУМЕНТОВ ГРАЖДАН НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВ

В статье на основе анализа международной практики, положений международного гуманитарного права, а также позиции мирового сообщества автор рассматривает проблемные вопросы признания некоторых документов граждан непризнанных государств.

Ключевые слова: международно-правовое признание, признание документов граждан непризнанных государств, права человека, гуманитарное право, критерии признания.

THE PROBLEMS OF DOCUMENTS RECOGNITION OF CITIZENS OF UNRECOGNIZED STATES

The author of the article considers problematic issues of recognition of some documents of the citizens of unrecognized states on the basis of international practice, provisions of international humanitarian law and position of the international community.

Key words: *international legal recognition, documents' recognition of citizens of unrecognized states, human rights, humanitarian right, recognition criteria.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. В настоящее время, по разным данным, в мире существует свыше ста непризнанных государств. Сегодня эта проблема является одной из самых острых, а споры по поводу признания и непризнания отдельных государственных образований не прекращаются ни на день.

Непризнанные государства чаще всего образуются там, где соприкасаются политические и экономические интересы современных держав, диктующих либо мировую, либо региональную политику.

Население этих непризнанных государственных образований, как правило, претерпевает разнообразные лишения, в связи с чем нарушаются принципы международного гуманитарного права, наблюдаются серьезные нарушения и ущемления прав человека.

Решение вопроса улучшения гуманитарной обстановки на территории непризнанных государственных образований, в том числе Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) и Луганской Народной Республики (далее – ЛНР), является в настоящее время приоритетной проблемой.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Данное исследование проведено на основе изучения научных публикаций отечественных авторов, рассматривавших проблемы непризнанных государств и соблюдения основополагающих принципов международного гуманитарного права, изучения документов международного права, а также международной практики.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Современная практика международного права в вопросах признания новых государств и некоторых документов граждан этих государств разнообразна, однако отсутствуют точные критерии. Поэтому назрела необходимость урегулировать эти вопросы путем установления определенных критериев.

Формулировка целей статьи. Целью представленной статьи является анализ существующих пробелов в международном публичном праве по вопросам признания некоторых документов граждан непризнанных государств.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Реалии современного международного правопорядка таковы, что международное общение невозможно без нормальных отношений государств. В связи с этим важным актом является признание новых государств, облегчающее вступление последних в международное общение. Признание не учреждает новый субъект международного права, однако повышает его авторитет и имидж, позволяет обрести большую устойчивость его договорным правоспособности и дееспособности.

Международно-правовое признание – это акт государства, констатирующий возникновение нового субъекта международного права, с которым этот субъект считает целесообразным установить дипломатические и иные основанные на международном праве отношения [1, с. 205].

В науке международного права существуют две теории признания новых государств: конститутивная и декларативная. Сторонники первой исходят из того, что если нет признания, то нет и субъекта международного права. Именно исходя из этого определения, делались и делаются в настоящее время в отношении непризнанных государств далеко идущие выводы – политические, экономические, дипломатические, военные. Сторонниками конститутивной теории являются зарубежные ученые Л. Оппенгейм, Г. Лаутерпахт, Д. Анцилотти, М. Бастид, С. Патель, Г. Кельзен и другие.

Однако преобладающее большинство современных, в том числе и российских, авторов (А.Н. Стоянов, С.В. Черниченко, Ф.И. Кожевников, В.М. Чхиквадзе и другие) полагают, что конститутивная теория несовместима с международным правом, поскольку она игнорирует тот факт, что государство еще до признания пользуется всеми правами и обязанностями, вытекающими из принципа суверенитета. Эта теория (конститутивная) ставит права и обязанности новых государств в зависимость от воли «старых» государств, что противоречит международному праву, его основным принципам и нормам.

Декларативная теория, которой придерживается большинство юристов-международников, считается классической теорией признания. Ее сущность заключается в том, что признание лишь констатирует возникновение нового субъекта международного права. Признанием лишь подтверждается то, что появилось новое государство. От того, признается ли новое государство кем-либо из субъектов международного права или нет, его жизнеспособность не уменьшается.

Тем не менее очевидно, что для установления нормальных отношений с другими субъектами международного права новое государство нуждается в признании его со стороны международного сообщества государств в качестве полноправного участника международных отношений [2, с. 109].

Как писал в свое время известный ученый В.М. Чхиквадзе, международное право по-разному обслуживало уходящие и восходящие классы, находящиеся у власти. Первые видели в нем орудие изоляции неугодных государств, а вторые рассматривали признание как важное средство укрепления своего международного положения. И чем больше нарастали революционные процессы в мировой истории, чем активнее поднимались народы на борьбу за свою независимость, чем радикальнее менялась политическая карта мира, тем чаще применялось международно-правовое признание новых государств [3, с. 5].

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 договоре. Весьма примечателен тот факт, что это произошло более чем полвека спустя после принятия Нидерландами Декларации о независимости в 1581 г. 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. При этом Англия была против, а Франция выступала за.

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

Все люди на нашей планете от рождения наделены равными общепризнанными политическими правами, в число которых входит основополагающее право на самостоятельное определение своего политического статуса.

Признание независимости нового государства является декларативным политическим актом. Правительство любого международно признанного государства имеет право признать независимость нового государства путем публикации своего заявления. Это заявление означает, что данное правительство от имени своего народа признает население нового государства независимым политическим субъектом, а провозглашенное им государство – равноправным субъектом международных отношений.

Обретение новым государством полноценной международной правосубъектности достижимо путем присоединения этого государства к Уставу ООН, который является международным договором. Для вступления в ООН новому государству необходима политическая поддержка более половины государств-членов ООН, в том числе пяти государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция), которые имеют право вето в Совете Безопасности ООН, и восьми государств-членов Совета Безопасности ООН.

В конце XX – начале XXI века привычным явлением на карте мира стали непризнанные государства. Основная характеристика таких новообразований – это фактический суверенитет, то есть установление контроля над основной территорией. Как уже отмечалось выше, по разным оценкам, в настоящее время существует более ста таких непризнанных государств.

Необходимо обозначить, что на сегодняшний день сложилась тенденция к избирательному подходу относительно решения вопросов о признании новых государств, то есть практически применяются так называемые «двойные стандарты».

Так, в 2008 году особую остроту вызвали события, связанные с обретением независимости Косово, а затем Абхазией и Южной Осетией. События и их результаты в этих случаях одинаковы. Однако реакция на них мирового сообщества была диаметрально противоположна. Дело в том, что принцип международного права каждого народа самостоятельно решать вопрос о форме своего государственного существования, свободно устанавливать свой политический статус и осуществлять свое экономическое и культурное развитие противоречит п. 4 ст. 2 Устава ООН, в котором указано, что: «Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, не совместимым с Целями Объединенных Наций» [6].

Нормы, регулирующие вопросы признания, образуют совокупность, представляющую собой самостоятельный международно-правовой институт. Однако до настоящего времени институт признания все еще не кодифицирован. Это объясняется, по мнению профессора И.И. Лукашука, главным образом тем, что рассматриваемый международно-правовой институт «особенно тесно связан с политикой, а также тем, что с переменами в международной системе меняется его содержание» [13]. Поэтому неудивительно, что неоднократные попытки Комиссии международного права ООН кодифицировать относящиеся к данному институту нормы 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.

Когда политические или идеологические мотивы влияют на окончательное решение о признании (непризнании) того или иного государства, правительства, каких-либо территориальных изменений, могут возникнуть и возникают сложности. Вся предшествующая история, а также современная практика международных отношений демонстрируют примеры подобных проблем (вопросы, связанные с признанием или непризнанием КНР, Израиля, СССР, ГДР, Тайваня, Косово, Абхазии, Южной Осетии и т.п.). Так как международное право пока еще не в состоянии исключить подобного рода коллизии, чрезвычайно важно, чтобы правовое положение непризнанных субъектов было четко определено, были установлены определенные критерии.

С проблемами признания новых государств тесно связан вопрос о признании некоторых документов граждан этих государств.

В Уставе Организации Объединенных Наций в числе целей создания этой организации указана необходимость формирования условий, при которых в мире могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права, а также содействия социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе [6]. Сама эта организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов.

В статье 2 Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, указано, что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете» [7].

За те три года, пока Украина ведет с Донбассом гражданскую войну и держит его жителей практически в блокаде, значительное количество людей на этих территориях не могли сменить фамилию, зарегистрировать брак, развод, рождение ребенка и т.п. Документы об этом в местных загсах выдавали, но они никем и нигде не признавались, кроме как в самих ДНР и ЛНР. Достигшие совершеннолетия не понимали, какой им паспорт получать, а окончившие школу или вуз – что делать с аттестатом, который нигде не признается. То есть реальное положение жителей ДНР и ЛНР не отвечало провозглашенным международным правам принципам свободы и равноправия.

18 февраля 2017 года Президент России В.В. Путин подписал Указ о признании в Российской Федерации документов ДНР и ЛНР, в частности, паспортов, выданных ДНР и

ЛНР (свидетельств о рождении, о заключении или расторжении брака, о перемене имени, о смерти и т.д.). Сделано это было в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного гуманитарного права.

Несмотря на вышеизложенное, реакция руководства Украины была негативной: президент П.А. Порошенко назвал эти действия «нарушением международного права». Действительно ли это так?

На самом деле международное право не запрещает государствам признавать действительность некоторых юридических актов органов непризнанных государств. Данная позиция подтверждается как практикой Международного Суда ООН, так и решениями, вынесенными Европейским Судом по правам человека.

Так, в Консультативном заключении «О юридических последствиях продолжавшегося, несмотря на резолюцию Совета Безопасности 276 (1970), присутствия Южной Африки в Намибии» Международный Суд ООН констатировал: «Непризнание (суверенитета Южной Африки над территорией Намибии) не должно повлечь лишение населения Намибии каких бы то ни было преимуществ, получаемых от международного сотрудничества. В частности, нелегитимность или недействительность актов Правительства Южной Африки от имени или в отношении Намибии не может распространяться на такие акты, как регистрация рождений, смертей и браков» [9].

Примечательно, что представитель США в ходе прений по данному делу сказал, что *«это стало бы, например, нарушением прав людей, если бы иностранное государство отказалось признать право жителей Намибии жениться и выходить замуж в соответствии с существующими и имеющими силу законами или считало бы их детей незаконнорожденными»*.

Этой же позиции придерживается и Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ): рассматривая вопрос легитимности актов Турецкой Республики Северного Кипра (ТРСК), не признанной мировым сообществом в качестве независимого государства, в решении от 18.12.1996 по делу «Лоизиду (Loizidou) против Турции» ЕСПЧ констатировал, что «международное право признает законность некоторых юридических договоренностей и действий [непризнанного образования], например, регистрации рождения, смерти и брака, последствия которых могут игнорироваться лишь в ущерб жителям той или иной территории» [10].

В решении по делу «Кипр против Турции» от 10.05.2001 ЕСПЧ отметил, что «Консультативное заключение Международного Суда ООН, понимаемое в совокупности с выступлениями и пояснениями некоторых членов Суда, четко показывает, что в ситуациях, подобных тем, что приводятся в настоящем деле, обязательство игнорировать, не принимать во внимание действия существующих *de facto* органов и институтов далеко от абсолютного. Для проживающих на этой территории людей жизнь продолжается. И эту жизнь нужно сделать более сносной и терпимой, она должна быть защищена от властей *de facto*, включая и их суды, и именно в интересах жителей этой территории действия упомянутых властей, имеющих отношение к сказанному, не могут просто игнорироваться третьими странами или международными организациями, особенно судами, в том числе и этим. Думать иначе означало бы вовсе лишать проживающих на этой территории людей всех их прав всякий раз, когда они обсуждаются в международном контексте, это означало бы лишение их даже минимального уровня прав, которые им положены» [11].

В контексте изложенного можно сделать вывод, что международное право определяет в качестве критерия законности и действительности того или иного акта непризнанного государственного образования соответствие такого акта правам и интересам его жителей, в особенности правам, гарантированным международным правом.

Следует также учитывать, что если реализация основополагающих прав и свобод окажется в прямой зависимости от действия или бездействия органов государственной власти Российской Федерации, то может встать вопрос о соблюдении Россией ее международно-правовых обязательств, в том числе по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Как указал ЕСПЧ в упомянутом решении по делу «Лоизиду (Loizidou) против Турции», согласно существующей практике ответственность государств распространяется и на те случаи, когда действие или бездействие их властей приводит к последствиям за пределами их территории.

Таким образом, практика Российской Федерации пошла по пути признания актов гражданского состояния и других документов, влияющих на правовой статус лица, которые были выданы органами Приднестровья, Нагорного Карабаха, ТРСК (Турецкая Республика Северного Кипра), а также ДНР и ЛНР, что не противоречит международному праву.

Это не признание ДНР и ЛНР. В Указе Президента России от 18 февраля 2017 года названия этих Республик даже не упоминаются. Они обозначены как «территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины». То есть никаких политико-юридических претензий от международных структур в этом плане к России выдвинуть невозможно.

О документах непризнанных Республик также говорили и в ООН. Мониторинговая миссия ООН по правам человека рекомендовала Украине признать документы, выданные жителям ДНР, ЛНР и Крыма местными властями. Об этом говорится в опубликованном в Женеве 13-м докладе Мониторинговой миссии ООН по правам человека на Украине [14].

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Подводя итог данному исследованию, следует сказать, что право на самоопределение за более чем двухсотлетнее его существование широко распространилось в международном праве и, безусловно, внесло неоценимый вклад в развитие международных отношений.

Прошло более семидесяти лет со дня принятия Устава ООН. В 1945 году принцип самоопределения задумывался и мыслился (прежде всего Советским Союзом) в категориях деколонизации, а в 1975-м на передний план выдвигается (уже Западом) институт защиты прав и свобод человека. В начале же 1990-х годов мир неожиданно столкнулся с быстрым распадом и всего социалистического блока в целом, и в частности таких государств, как Советский Союз, Чехословакия, Югославия. Но и в новой ситуации вопросы самоопределения народов регулируются тем же самым нормативно-правовым инструментарием, что применялся в послевоенное время.

При этом любое развитие неизбежно порождает все новые проблемы. Очевидно, что при реализации права народа на самоопределение на современном этапе необходимо учитывать его соотношение с принципом соблюдения прав и свобод человека, а также принципом территориальной целостности. Данные принципы нередко вступают в противоречие, что может приводить к международным спорам.

Нынешняя мировая практика указывает на необходимость создания нового, основанного на предыдущих соглашениях и в то же время соответствующего тенденциям XXI века документа, регламентирующего, регулирующего или даже изменяющего принципы процесса самоопределения народов. Учитывая опыт предыдущих лет, можно заметить наиболее распространенные современные проблемы, связанные с повесткой дня: противоречие интересов автономий и центра; угроза экономического бедствия для всего населения при выходе богатых ресурсами автономий; нарушение принципа

территориальной целостности; гражданские войны и т.д.

Международное право не запрещает государствам признавать действительность некоторых юридических актов органов непризнанных государств. Данная позиция подтверждается как практикой Международного Суда ООН, так и Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Подобных подходов придерживаются и многие национальные суды иностранных государств. Следовательно, Россия в вопросе признания документов ДНР и ЛНР не нарушила нормы международного права. Для того чтобы правовое положение граждан непризнанных государств было четко определено, необходимо решить вопрос о создании международного документа, регламентирующего признание некоторых документов граждан непризнанных государств, что даст возможность в дальнейшем избежать разночтений в оценке подобных действий.

Выработка единых подходов к решению указанных вопросов позволит урегулировать локальные разногласия мирными и эффективными методами.

Список использованной литературы

1. Бекашев, К.А. Международное публичное право [Текст]: учеб. / К.А. Бекашев, Л.П. Ануфриева и др. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.
2. Кожевников, Ф.И. Международное право [Текст]: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Международное право» / [Ф.И. Кожевников и др.]; редкол.: Ф.И. Кожевников (отв. ред.) и др.; МГИМО. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Международные отношения, 1987. – 591 с.
3. Чхиквадзе, В.М. Курс международного права [Текст] / В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1967.
4. Маркедонов, С. СНГ-2: Непризнанные государства на постсоветском пространстве: к определению природы феномена [Текст] / С. Маркедонов // Гуманитарная мысль Юга России. – 2005. – № 1.
5. Погорельский, А.Л. Непризнанные государства [Текст] / А.Л. Погорельский. – М., 2006. – С. 29.
6. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.
7. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
8. 13-й доклад ООН о ситуации с соблюдением прав человека в Украине от 03.03.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016_ru.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).
9. Правовые последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки Резолюции 276 (1970) Совета Безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://precedent.in.ua/2016/05/06/pravovye-posledstvyua-dlya-osudarstv/>.
10. Лоизиду (Loizidou) против Турции. Судебное решение от 18 декабря 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echr.ru/documents/doc/2461486/2461486.htm>.
11. Решение Европейского Суда по правам человека по делу «Кипр против Турции» от 10.05.2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2481.html.
12. Доклад эксперта Совета по правам человека О. Гришиной «Право народов на самоопределение» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lektsii.org/10-82500.html>.

13. Лукашук, И.И. Международное право. Общая часть / И.И. Лукашук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://studepedia.org/index.php?vol=1&post=34063>.

14. ООН призывает Киев признать паспорта «сепаратистов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ruspravda.info/OON-prizivaet-Kiev-priznat-pasporta-separatistov-19328.html>.

15. Смолова, Е.С. Право народа на самоопределение / Е.С. Смолова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.moluch.ru/archive/87/16796/>.

Статья поступила в редакционную коллегию 29.03.2017