

Валур Ингимундарсон¹УЗАКОНИВАНИЕ ОТДЕЛЕНИЯ И НОВЫЕ ГОСУДАРСТВА:
ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ И НОРМЫ ПРАВА

Считается, что самоопределение, как установлено международным законодательством и на чем строятся любые предпосылки к отделению регионов, основано на национальности/этнической принадлежности, общей культуре, истории, языке и территории². Отделение, однако, может проходить не только посредством обретения суверенитета; наиболее часто встречающийся путь — это создание автономии внутри государства³. Но противоречия между самоопределением людей и суверенностью государств, создающих основу международной системы, делают отделение спорным и сложным вопросом⁴. Исторически попытки самоопределения имели обычно гораздо больше шансов на успех после войн и конфликтов, чем во времена мира и политической стабильности. Восстановление мира после Первой мировой войны (происходившее под влиянием взглядов вильсонского идеализма на право самоопределения) привело к созданию новых независимых государств. Вторая мировая война дала решающий импульс к деколонизации: в период с 1945 по 1960 год в Африке и Азии появилось около 30 новых государств. И наконец, по окончании холодной войны, после распада Советского Союза и насильственной дезинтеграции Югославии в 1990-х годах также сформировалось множество новых государств.

В своем докладе я попробую сравнить последние случаи отделения с юридической и геополитической точки зрения. Внимание будет сфокусировано на попытках легитимизировать процедуру политического распада, которая во многих случаях является спорной⁵. Вопросы жизнеспособности государства или ограничений, связанных с обретением суверенитета (то, что было названо «ограниченной

государственностью»)⁶, рассматриваться не будут. Я считаю, что универсального правила, по которому проходили бы все процедуры отделения, не существует. Помимо суверенных прав государства, существуют такие факторы, как право на самоопределение, исторические территориальные притязания, природа вооруженных конфликтов, интересы суперсил или супернациональных альянсов, внутренняя политика государства и отношения между большинством и меньшинством населения. По моему мнению, успешный политический раскол зависит от комбинации внутренних и внешних факторов. Во-первых, отделение и последующее образование государства⁷ требует некоторой формы легитимизации в отношении национальной/этнической группы, инициирующей раскол. Во-вторых, сепарация имеет гораздо больше шансов на успех, если она поддерживается, напрямую или косвенно, большинством населения государства. Хотя, даже если раскол не поддерживается большинством населения, это не всегда препятствует образованию нового государства. В-третьих, успешное образование нового государства зависит от признания со стороны других государств, которые, как правило, не спешат выражать свою поддержку в этом вопросе.

Широкая легитимизация процесса отделения:
роль референдума

Для того чтобы достичь широкой поддержки процесса отделения, чаще всего используется принцип референдума. Сейчас, как и в процессе деколонизации после Второй мировой войны, референдум имеет смысл проводить, когда большинство населения, желающего независимости региона, поддерживает инициативу. Однако применять эту практику становится сложнее, если мнения населения разделены поровну. Это подтверждает шотландский референдум 2014 года. Вопрос независимости решался простым набором большинства голосов. Даже если бы перевес был решающим — 55 % голосующих против отделения, существует очевидная разница в терминах легитимизации, когда за раскол голосуют 90 или 51 % населения. Когда в 1995 году референдум о независимости проводился в Квебеке, было получено всего на 1 % больше голосов «против». Если бы такой перевес был в пользу сторонников независимости, это бы все равно означало, что половина населения против⁸. Каталония может

¹ Профессор современной истории факультета истории и философии Университета Исландии, председатель правления Научно-инновационного центра EDDA, доктор философии. Автор более 50 научных публикаций, в т. ч.: «Повстанческий союзник: Исландия, США и имперская политика», «Геополитика арктических природных ресурсов», «Топография глобализации: политика, культура, язык», «Культуры холодной войны: перспективы западно- и восточноевропейских стран», «Арктическая безопасность в эпоху климатических изменений», «Холодная война и северные страны», «НАТО: первые пятьдесят лет» и др. Лауреат литературной премии фонда Й. Сигурдссона, премии правительства Исландии за историческое исследование блока НАТО. Редактор научных журналов «История холодной войны», «Журнал славянских военных исследований», «Журнал полярных исследований».

² О концепте отделения см., например: *Wellman Ch. H. A Theory of Secession: The Case for Political Self-Determination*. Cambridge : Cambridge University Press, 2005 ; *Secession: International Law Perspectives* / M. Kohen (ed.). Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

³ См.: *Cassese A. Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999 ; *Weller M. Settling Self-determination Conflicts: Recent Developments* // *The European Journal of International Law*. 2009. Vol. 20, № 1. P. 111–165.

⁴ *Hannum H. Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia : University of Pennsylvania, 1990.

⁵ См.: *Cooley A., Spruyt H. Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*. Princeton : Princeton University Press, 2009.

⁶ См.: *Governance without a State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood* / T. Risse (ed.). N. Y. : Columbia University Press, 2013.

⁷ См.: *Crawford J. The Creation of States in International Law*. Oxford : Oxford University Press, 2006 ; *Raic D. Statehood and the Law of Self-Determination*. The Hague : Kluwer Law, 2002.

⁸ О квебекском случае читайте: *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned* / A. Bayefsky (ed.). The Hague : Kluwer Law, 2000 ; *Canada Supreme Court // Reference Re Secession of Quebec*. 1998. 20 Aug. URL: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>

столкнуться с такой же проблемой в случае проведения референдума, если большая часть населения будет против отделения от Испании в связи с политическими и экономическими рисками и/или неуверенностью в успехе этого автономного сообщества как независимого государства¹.

Нельзя сказать, что существует более справедливый способ легитимизации отделения; бывает очень сложно добраться до избирательного порога, установленного для обеспечения желаемого большинства. Вопрос состоит скорее в том, чтобы достичь политической стабильности и общественного одобрения отделения, но в некоторых случаях мнения электората по нему сильно расходятся. Предпосылки к референдуму в Шотландии включали не только стремление к национальной идентификации, но и распространение мнения о том, что интересы шотландцев плохо представлены в британских организациях. К тому же правящая Консервативная партия Великобритании практически не пользуется поддержкой в Шотландии. В Каталонии ситуация подобна: каталонцы считают, что испанское правительство отказывается признавать их национальные права и требует от региона слишком много в экономическом плане.

В случае отделения Черногории от Сербии в 2006 году Евросоюз настоял на увеличении избирательного порога: для успеха референдума по крайней мере 55 % населения должны были проголосовать за независимость. ЕС был против распада союза Сербии и Черногории, ожидая, что восстановленный после гражданских войн вариант Федеральной Республики Югославия будет жизнеспособной опцией. Но требования по увеличению избирательного порога были произвольны и отражали экономическое и политическое влияние, которое Евросоюз оказывал на Черногорию — слабое государство, желающее в него вступить. У ЕС не было цели установить универсальный порядок отделения. 55,5 % тех, кто участвовал в черногорском референдуме, поддержали независимость, что обеспечило отсутствие внешних помех, связанных с признанием. Понятно, что премьер-министр Черногории, инициировавший кампанию за независимость, перед референдумом заявлял, что будет добиваться отделения, если «за» проголосует простое большинство.

Косовским же албанцам, составлявшим 90 % населения Косово, не было позволено провести референдум перед провозглашением независимости в 2008 году при поддержке большинства западных стран (за исключением нескольких стран, внутри которых проводились свои кампании за отделение). На самом деле в Косово такой референдум был проведен еще в 1990 году после того, как государство потеряло свою независимость под влиянием сербского режима. Однако Косово было признано как независимое государство гораздо позднее. У косовских албанцев были основания требовать независимости еще после распада Югославии: имея практически те же права, что и остальные республики, они подвергались организованной репрессии со сто-

роны сербского правительства. Если бы в 2008 году был проведен референдум, независимость, без сомнения, поддержало бы подавляющее большинство населения. Но при существовавшей сербской оппозиции к вопросу независимости Косова международное сообщество побоялось, что голосование подорвет стабильность территории, которая еще не до конца восстановилась после прошедших войн.

Хотя, например, референдум по образованию Южного Судана был проведен в 2011 году с одобрения ООН и мировых держав; 98 % населения поддержали отделение. Другой прецедент такого решающего исхода — голосование населения Восточного Тимора по отделению от Индонезии в 1999 году, когда независимость поддержали 80 %. Референдум проводился под покровительством ООН после переговоров с Индонезией и Португалией, бывшей колониальной державой². Крымский референдум 2014 года отразил желание большинства населения, но сам по себе процесс отделения Крыма от Украины был гораздо сильнее связан с внешней силой — Россией, которая присоединила территорию полуострова, используя как исторические аргументы, так и национальное самоопределение жителей. Итак, практика проведения референдума для легитимизации отделения является предпочтительной, но не универсальной. Процесс часто зависит от геополитических факторов, таких как желания и условия сверхдержав, межправительственных и супранациональных международных организаций.

Обзор государств-участников: приемлемое и спорное отделение

Исторически второе условие для отделения — поддержка большинства населения — обычно гораздо сложнее выполнить. Потеря территории рассматривается как угроза суверенитету и политическому единству. Если раскол достигнут в результате военного конфликта или вмешательства мировых держав, он может привести к ирредентизму. Не нужно говорить, что если мультинациональные государства, хотя и неохотно, признают право на политическое отделение, процесс имеет гораздо больше шансов на взаимоприемлемый исход. Шотландский референдум прошел относительно гладко потому, что все стороны приняли правила игры, даже если шотландцы подвергались давлению и угрозам со стороны британского правительства и ЕС.

То же самое произошло и в Черногории, где отделение было проведено без особых проблем. Сербия признала право Черногории на независимость как части бывшей Республики Югославия, хотя и неохотно. Когда за Черногорией последовало Косово, Сербия выразила протест, предлагая Косово вместо независимости на 20 лет перейти под протекторат ООН или стать автономной республикой в составе Сербии. По причинам историческим, а также потому, что Косово не имело прав на отделение, будучи в составе Федеративной Республики Югославия, Сербия отказалась призна-

¹ Guibernau M. Catalan Secessionism: Young People's Expectations and Political Change // *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. 2014. Vol. 49, № 3. P. 106–117.

² *Devereux A., Anderson C. Reporting under International Human Rights Treaties: Perspectives from Timor Leste's Experience of the Reformed Process // Human Rights Law Review*. 2008. Vol. 8, № 1. P. 69–104.

вать его независимость. Поэтому независимость Косово была провозглашена в декларации, подписанной западными странами. Хотя отделение Косово от Сербии и было проведено, его суверенитет остается спорным, так как Северное Косово де-факто является частью Сербии¹.

Кампания по отделению Каталонии сталкивается с подобными проблемами — отказом Испании признать законными основания к получению независимости. Сложно поверить, что испанское правительство будет препятствовать проведению референдума о независимости, который оно считает незаконным, насильственными методами, потому что это может привести к вооруженному конфликту. Потенциально опасной ситуацией (в отличие от положения дел в Шотландии) делает отсутствие консенсуса в отношении требований Каталонии. Испанское правительство убеждено, что строгие оговорки о территориальной целостности в Конституции Испании дают ему право сопротивляться отделению Каталонии, даже если население региона выскажется за независимость. Идея, которая часто выдвигается, когда вопросы независимости выносятся на референдум, состоит в том, чтобы в голосовании смогло принять участие все население страны. Если бы это правило применялось, то решения принимались бы так, как этого желает национальное большинство. Поэтому такая опция не является универсально применимой, особенно когда требования независимости основаны на праве самоопределения или в случаях, когда нарушаются права человека.

Международное признание новых государств

Третье условие успешного политического отделения — международное признание². Если отделение достигнуто по взаимному согласию, международное признание обычно не заставляет себя ждать. Это подтверждается примерами Восточного Тимора, Черногории и Южного Судана. Если бы шотландцы проголосовали за независимость, международное признание шотландского государства также последовало бы незамедлительно. Однако, когда отделение является спорным, признания достичь гораздо сложнее. Мировые державы не сходятся по вопросу статуса Косово; Россия, Китай и другие крупные страны отказываются признать его независимость. Это означает, что Косово не имеет доступа во многие международные организации, включая ООН. Независимость Косово признали 110 государств; в дополнение Международный суд ООН подтвердил, что косовская декларация независимости не нарушает никаких международных законов, что повышает шансы государства на более широкое

признание в будущем. Независимость Абхазии и Южной Осетии³, инициированная Россией после вооруженного конфликта с Грузией 2008 года, была признана, помимо России, только несколькими государствами. Отделение и последующее присоединение Крыма к России не получили одобрения международного сообщества; в поддержку высказалось только несколько государств.

Еще больше усложняет ситуацию роль таких супернациональных организаций, как Европейский Союз. Интересно, что проекты сепарации Шотландии, Каталонии, Косово и Черногории имеют общий фактор: они направлены на создание национального, а не супранационального государства, что ограничивает их стремления к суверенитету. Европейские движения за независимость характеризуются стремлением к присоединению или сохранению членства в ЕС суверенных государств. Единственное потенциальное исключение — это автономная Гренландия, если ее население проголосует за независимость от Дании. Во то же время ЕС беспокоится о кампаниях за независимость, так как считает, что они могут повлечь за собой региональную нестабильность, а принятие в свой состав новых государств может усложнить руководство регионом.

Угроза Евросоюза исключить Шотландию и Каталонию из своих рядов, если они предпочтут независимость, была мотивирована проблемами, связанными с расстановкой политических приоритетов, юридическими вопросами или более тенденциозными основаниями («усталости от расширения»). Однако можно подумать, что расширение влияния через продление членства получивших независимость национальных государств лежит в сфере интересов ЕС. Альтернативой этому могла бы быть региональная изменчивость, которая невыгодна Евросоюзу. Более сложная задача ложится на плечи отдельных государств, которые не принимают отделения и хотят предотвратить распад, сохраняя членство в ЕС. Если такой бескомпромиссной линии будет придерживаться Испания, это может стать серьезной проблемой для обретения независимости Каталонией. Более того, такую политику могут взять на вооружение и другие государства ЕС, сталкивающиеся с попытками отделения: Румыния из-за Транснистрии, Словакия из-за венгерского национального меньшинства и Кипр из-за своего разделенного статуса.

Стремления к независимости могут быть законными, даже если они не поддерживаются большинством населения. Но все же шансы на успех зависят по большей части от политических условий в каждом отдельном взятом случае. Санкционированные государством репрессии могут подкрепить попытки отделения и легитимизировать их в моральном отношении; так было в случае Восточного Тимора и Косово. Однако нет гарантий, что оба фактора совпадут. Не требуется объ-

¹ См.: *d'Aspremont J. Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement // Leiden Journal of International Law. 2007. Vol. 20, № 3. P. 649–668*; *Vidmar J. International Legal Responses to Kosovo's Declaration of Independence // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2009. Vol. 42. P. 771–849.*

² См.: *Caplan R. Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia. Cambridge: Cambridge University Press, 2005*; *Ryngaert C., Sobrie S. Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia // Leiden Journal of International Law. 2011. Vol. 24, № 2. P. 467–490*; *Rich R. Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union // European Journal of International Law. 1993. Vol. 36, № 4. P. 36–65.*

³ См.: *Tuathail G., O'Loughlin J. Inside South Ossetia: a survey of attitudes in a de facto state // Post-Soviet Affairs. 2013. Vol. 29, № 2. P. 136–172*; *Kabachnik P., Regulska J., Mitchneck B. Where and When is Home? The Double Displacement of Georgian IDPs from Abkhazia // Journal of Refugee Studies. 2010. Vol. 23, № 3. P. 315–336*; *Souleimanov E. Understanding Ethnopolitical Conflict. Karabakh, South Ossetia, and Abkhazia Wars Reconsidered. L.: Palgrave Macmillan, 2013.*

яснять, что взаимоприемлемый политический раскол является предпочтительным вариантом: он отражает нормализацию отношений между сторонами. Раскол Чехословакии на два независимых государства после холодной войны является примером такого успешного исхода. То же самое относится к Черногории и Восточному Тимору. Гражданский конфликт в Южном Судане подорвал его жизнеспособность как государства, хотя и не повлиял на международное признание его суверенитета. Другие опции включают решения, установленные чаще всего мировыми державами, юридический статус которых варьируется.

Заключение

Как я уже отмечал, власть и геополитика — войны, развал империй и государственные репрессии — чаще связаны с последствиями отделения, нежели с юридическими прецедентами. Нормы, которые используются как международные законы, также подлежат строгому анализу. Например, после распада Советского Союза и Югославии новым республикам был предоставлен суверенитет, который был легитимизирован путем международного признания. Но такое понимание создает проблемы в случаях с территориями с национальным или смешанным населением. Более того, конституционное право на отделение не означает, что республикам, входящим в состав других государств, позволено отделяться. Если такое право по факту недействительно, почему же оно должно быть обязательным условием для отделения после того, как вышеупомянутые мультиэтнические государства перестали существовать? Опять-таки данная ситуация касается больше политических норм, принятых мировыми державами для стабилизации или последовательной сепарации новых государств после крупных политических переворотов или для полного предотвращения расколов.

По той же причине не хватало убедительности, чтобы говорить (как делали США), что независимость Косово была особым случаем, как будто другие народы, подвергавшиеся репрессиям или стремившиеся к самоопределению, не могли получить право на отделение. Это только поддерживает аргумент о том, что, несмотря на привилегированный статус национального государства в международной системе, оно часто вынуждено уступить статус суверенитета, как в случае с членством в ЕС или вследствие вмешательства мировых сил. Территориальные изменения зачастую являлись следствием распада империй, мультиэтнических или национальных государств, и иногда государства лишались территорий по геополитическим причинам после правительственных репрессий и проигранных войн. В то время как успешное создание нового государства в конечном счете зависит от международного признания, это не является обязательным условием для создания функционирующего государства¹.

История показывает, что некоторым государствам потребовались десятилетия, чтобы их независимость была признана международным сообществом. Режим, правивший в самом густонаселенном государстве мира — Китае, получил право на вступление в ООН только через 22 года после прихода к власти. Палестинское государство, провозглашенное декларацией независимости в 1988 году, признано 134 членами ООН, но при этом не получило шанса функционировать как полноценное государство из-за израильской оккупации². Перед тем как начать любые процедуры политического разделения, необходимо рассмотреть вопрос спорного суверенитета: то, как независимость должна быть распределена. И итог такой борьбы будет зависеть от отношений между соперничающими сторонами внутри государства и, что не менее важно, от степени прямого вмешательства мировых держав, других заинтересованных государств и/или региональных или международных организаций.

¹ См.: *Duijnsma J. C. Fragmentation and the International Relations of Micro-States: Self-Determination and Statehood.* Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

² См., например: *Quigley J. The Statehood of Palestine: International Law and the Middle East Conflict.* Cambridge : Cambridge University Press, 2010.