



МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

І.Л. Литвиненко*

ВИЗНАННЯ ДЕРЖАВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

В міжнародному праві є низка проблем, до кінця не розв'язаних з погляду їх теоретичного обґрунтування та нормативно-правового регулювання. Однією з таких проблем є випадки утворення нових держав та правові наслідки, що виникають за таких обставин. Створення нових держав характерно не лише для історично віддалених часів, остання хвиля мала місце зовсім нещодавно, наприкінці ХХ століття, і вже точно на цьому не буде поставлено крапку. Хіба що за минулі століття змінилися причини та способи виникнення нових держав. За останні роки утворення нових держав було зумовлено переважно територіальним змінами (хоча справжні причини таких змін безумовно набагато глибші) — і як результат — об'єднання (Німеччина), розпад, або роз'єднання (СРСР, Югославія, Чехословаччина), а також виокремлення частин. Проте не втрачають своєї актуальності і випадки утворення нових держав у результаті докорінної зміни соціально-економічної формації, форми правління чи політичного режиму держави внаслідок революцій, боротьби національно-визвольних рухів чи інших соціальних потрясінь.

І в усіх цих випадках виникає питання про те, як має реагувати світова спільнота на факт появи нової держави. В міжнародному праві у таких ситуаціях використовують термін визнання держави з боку інших суб'єктів міжнародного права. Названий інститут досліджувався різними науковцями-міжнародниками. Серед найбільш відомих — Д.І. Фельдман, Я. Броунлі, Ф.Ф. Мартенс, Н.І. Алієв, П.Н. Бірюков. Проте, незважаючи на певну увагу з боку теоретиків, доктрина і зараз далека від єдності, якраз навпаки, погляди науковців (і не в останню чергу це пов'язано з практикою), діаметрально розходяться. Пояснюється це тим, що цей правовий інститут доволі тісно пов'язаний з політикою. В літературі навіть часто визначається, що "визнання нової держави є політичним актом і не регламентується міжнародним правом"¹. Проте це не означає, що така регламентація не є необхідною. І метою тут має виступати уніфікація відповідних міжнародних відносин, які на сьогодні характеризуються надзвичайною різноманітністю, що в результаті породжує багато практичних проблем.

Спроба кодифікації норм, що відносяться до аналізованого інституту, яка була зроблена Комісією міжнародного права ООН, так ні чим і не завершилась. І це незважаючи на те, що ще у 1949 р. питання визнання було включено до списку тем, відібраних для першочергової кодифікації. Вирішальну роль у регулюванні визнання на сьогодні відіграють основні принципи міжнародного права, а також практика держав і міжнародних організацій. Всі названі обставини в комплексі й зумовлюють актуальність обраної теми.

Відповідно, аналізуючи названі проблеми, ставимо за мету ліквідувати невідповідності,

© Литвиненко І.Л., 2005

* завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

¹ Баймуратов М.О. Міжнародне право. — Х.: Одиссей, 2002. — С. 103.



що існують у науковому тлумаченні поняття та наслідків визнання держав у міжнародному праві, запропонувати власне бачення шляхів подолання невизнання держав, окреслити способи правового регулювання форм та механізмів визнання держав.

Наукове дослідження в рамках визначеної теми доцільно почати з аналізу терміна, який застосовується для характеристики реакції держави на факт утворення нового суб'єкта міжнародного права. Слід при цьому враховувати, що поняття "визнання" має доволі широке значення. В міжнародному праві його розуміють як спосіб творення звичаєвих норм, як форму погодження з юридичними фактами, ситуаціями, діями між державами. В переважній більшості визнання є мовчазним, що полегшує юридичне оформлення міждержавних відносин. Традиційно цей термін застосовують також і щодо характеристики реакції держав на факт утворення нових країн. Поряд з цим слід зазначити, що в теорії міжнародного права розрізняють декілька видів визнання залежно від особливостей новоствореного суб'єкта: визнання урядів, визнання органів опору, визнання національно-визвольних рухів і власне визнання держав, про який і буде вестися мова в рамках запропонованої статті².

В цьому контексті *визнання* розуміють як односторонній, добровільний акт держави, в якому вона "прямо чи побічно заявляє про те, що розглядає іншу державу як суб'єкта міжнародного права і має намір підтримувати з нею офіційні відносини"³. Тобто фактично підтверджує міжнародну правосуб'єктність новоствореної держави. Проте зразу ж виникає питання, чи можна вважати новоутворену державу рівноправним суб'єктом міжнародного права, якщо її не визнають інші держави і чи не ставиться обсяг її правосуб'єктності в пряму залежність від волевиявлення вже існуючих суб'єктів.

Якщо ми будемо схилитись до такої тези, то тим самим порушуються ряд міжнародних принципів, які констатують право націй та народів на своє самовизначення, в процес якого не повинні втручатись інші держави, право на не втручання у внутрішні справи вже створеної держави, тощо, з аналізу яких випливає, що утворення нової держави не можна ставити в залежність від волі чи бажання інших суб'єктів міжнародного права. На тлі таких невідповідностей і виникло дві протилежних теорії на проблему визнання держав: конститутивна та декларативна.

Згідно конститутивної теорії⁴ — лише факт визнання породжує міжнародну правосуб'єктність держави, тобто ставить в пряму залежність її долю як суб'єкта міжнародного права, перетворює фактичний стан утворення нової держави у юридичний стан. Тобто, без визнання з боку групи провідних держав нова держава не може вважатись суб'єктом міжнародного права.

Згідно декларативної теорії, держава набуває міжнародної правосуб'єктності в силу самого факту свого утворення, незалежно від того, визнають, або не визнають її інші держави, в силу свого суверенітету. "Держава виникає і існує самостійно. Визнанням лише констатується її народження"⁵. Визнання, яке не відкидається і в цьому випадку, визначається, як факт, який лише констатує появу держави, носить декларативний характер і спрямоване на встановлення стабільних, постійних міжнародних відносин між суб'єктами міжнародного права. Причому, іноді наголошується навіть на обов'язку держав визнати нову державу, якщо її створення відбулось без значних порушень міжнародного права. Це є певним перебільшенням, обов'язку визнання бути не може, оскільки за допомогою акту визнання держава погоджується з відповідними змінами

² Така класифікація видів визнання сама по собі є цікавою проблемою, яка вимагає окремого наукового дослідження і тому в рамках запропонованої статті піднімати не буде.

³ Баймуратов М.О. Международное публичное право. - Х.: Одиссей, 2003. - С. 134.

⁴ Конститутивна теорія була широко поширена до Другої світової війни, її прихильниками були Л. Оппенгейм, Г. Лаутерпахт, Д. Анцилоті.

⁵ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право. - СПб, 1882. - С. 267. Дмитрієв А.І., Муравйов В.І. Міжнародне публічне право. Навч. посібник. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - С. 267.



у правопорядку і виявляє готовність встановити між собою і державою, що визнається, правовідносин, характер і обсяг яких залежить від виду і форми визнання.

Варто зазначити, що декларативна теорія набула на сьогодні значного поширення, знайшла своє закріплення в міжнародно-правових документах, зокрема, Ст. 9 Статуту Організації американських держав. Поширеною є думка, що ця теорія в більшій мірі відповідає реальностям міжнародного життя, оскільки є більш демократичною. Але, багатьом державам важко з нею погодитись, хоча б з огляду на те, що у більшості випадків нова держава не виникає на пустому місці, і поява нової держави, це так чи інакше зазіхання на принцип територіальної цілісності іншої держави. Можна скільки завгодно декларувати демократичні принципи, але, коли мова заходить про загрозу розпаду власної держави, вони в мить відходять на задній план. Не важко передбачити реакцію, скажімо Іспанії, в разі проголошення незалежності, країною басків, чи навіть України, якби, наприклад, Крим почав проводити послідовну політику, спрямовану на здобуття власної незалежності. Або, дії “найдемократичнішої” країни світу — США, якби теоретично увяли собі, що Аляска несподівано заявила б про свій суверенітет.

І життя нам наводить зовсім інші приклади. На сьогодні у практиці міжнародного спілкування відсутність визнання з боку більшості держав — суб'єктів міжнародного права по суті виключає нового суб'єкта з міжнародного співтовариства (Придністровська Молдавська Республіка, Республіка Ічкерія тощо). Варто згадати і наш власний досвід проголошення незалежності, коли після такого оголошення Україна фактично затамувавши подих перебувала в очікуванні реакції інших держав. І на щастя така реакція не забарилась. Найбільша кількість офіційних заяв припала вже на грудень 1991 року — Польща та Канада — 2.12.1991, Аргентина, Росія та Хорватія — 5.12.1991, Грузія — 12.12.1991, а також Бельгія, Корея, Австралія, Іспанія, США тощо. Велика кількість заяв мала місце у 1992 р. — Румунія, Панама, Португалія, Ватикан. І цей процес продовжувався і далі. Виникає питання, як би склались обставини, якби на той момент утворення нових держав (мається на увазі держави на теренах Радянського Союзу) було б не вигідне міжнародному співтовариству і визнання не відбулося, чи змогла б існувати Україна, як нова, незалежна країна. Тому можна сповідувати які завгодно демократичні погляди, проте, відкидати конститутивну теорію виявляється не доцільним.

Таким чином, порівнюючи названі теорії ми виявляємо розходження у юридичній та фактичній стороні питання. З одного боку, у Міжамериканській конвенції про права та обов'язки держав від 1933р., положення якої актуальні і донині (а оскільки універсального договору про права держав так і не було прийнято, положення цієї конвенції розглядаються як звичаєві норми міжнародного права, які виступають орієнтиром і для держав, які не є її учасниками) знаходимо “політичне існування держави не залежить від її визнання іншими державами. Навіть ще невизнана, держава має право захищати свою цілісність і свою незалежність...” (ст. 3). Трохи далі читаємо “визнання безумовне і не може бути взяте назад” (ст. 6). Проте, з іншого боку не можемо не враховувати, що фактичне користування своїми правами залежить від визнання нової держави, будь-які правовідносини можливі лише в тому випадку, якщо учасники визнають один одного як суб'єкта правовідносин.

Інша справа, не слід ці дві теорії діаметрально протиставляти, як це відбувається на сьогодні. А варто розглядати їх як два абсолютно необхідних етапи процесу становлення нової держави. Спочатку безумовно необхідним є сам факт утворення нової держави внаслідок тих або інших внутрішніх процесів (революція, територіальні зміни тощо), на цій стадії вплив інших держав повинен бути мінімальним, щоб не порушувати принципи, які вже згадувались, зокрема, право націй і народів на самовизначення, принцип невтручання у внутрішні справи держави. Проте, і факт подальшого визнання є абсолютно необхідним, як друга потрібна та важлива стадія становлення міжнародної правосуб'єктності держави, оскільки, в сучасних умовах глобалізації



держава не може бути ізольованою від міжнародного співтовариства, і її місце і роль у міжнародному спілкуванні напругу залежить від реакції інших держав. Тому протиставляти ці дві теорії виявляється не доречним, а доцільним є їх об'єднання і розгляд в якості двох необхідних стадій процесу становлення держав.

Але навіть і за такого підходу усі проблеми розв'язані не будуть. По-перше, лишається не зрозумілим, якої кількості визнань необхідно для становлення правосуб'єктності новоствореної держави — одного, десятка, усіх існуючих держав, чи це мають бути найбільш авторитетні держави. По-друге, все ж таки існує практика, коли держави можуть існувати і вступати в ті або інші контакти з іншими державами і без їх офіційного визнання. Зокрема, СРСР майже до 1924 р., Палестина, яку уособлює Організація визволення Палестини тощо.

І нарешті, усталеною є практика, що визнання є актом добровільним, і ні в якому разі не повинно бути умовним. Тобто, не можна ставити у залежність визнання держави від виконання нею тих або інших умов — відмова від ядерного потенціалу, позаблоковий статус тощо. Фактів порушення такого принципу безліч, про це свідчить, зокрема, знову ж таки наш власний досвід. Єдина вимога, або скоріше критерій, який може висуватись перед державою — це її здатність ефективно здійснювати владу на всій території держави, щоб мати змогу виступати у міждержавних відносинах у якості представника усього населення цієї держави⁶. З іншого боку, окремі автори вказують, що держава, для того, щоб бути визнаною, повинна відповідати певним вимогам⁷. Аналізуючи Статут ООН називають вимоги миролюбства, прийняття обов'язків мирного співробітництва, здатність виконувати ці обов'язки, поваги суверенітету інших держав тощо. З одного боку, такі вимоги є необхідними, так, не може бути визнаним законним утворення, створене внаслідок агресії. З іншого боку, це напевно єдина вимога, яка може бути висунута до новоствореної держави, усі інші дають підстави для тиску на державу, поширення подвійних стандартів, особливо з огляду на те, що відповідні вимоги зберігають тенденцію до розширення. Як зазначається у літературі, “у визнанні має бути відмовлено знов утвореній державі або уряду, якщо вони ведуть політику агресії, встановлюють режим апартеїду, якщо вони утворені через порушення принципу самовизначення”⁸. Відмова у визнанні іноді використовується як спосіб ізоляції нового суб'єкта міжнародного права, особливо тоді, коли це вигідно для значної групи держав.

Крім того, слід враховувати, що визнання держав є суверенною прерогативою кожної держави, тобто держава на власний розсуд вирішує, визнавати чи не визнавати нову державу. Як зазначається у Меморандумі Генерального Секретаря ООН про міжнародну практику з питань визнання держав: “Визнання нової держави є одностороннім актом, який держава може здійснити, а може відмовити у такому”⁹. Проте, останнім часом вдаються взнаки зростаючі інтеграційні процеси у всій системі міжнародних відносин, все більшого розповсюдження набуває принцип універсальності, несумісний з політикою невизнання.

І все ж таки на сьогодні відсутні будь-які міжнародно-правові норми відносно часу, порядку, форми або способів визнання, а також рівня, на якому таке визнання може бути висловлено. Вирішення цих проблем виявляється можливим лише шляхом кодифікації інституту визнання, оскільки на сьогодні його утворюють, по суті, лише групи звичаєвих міжнародно-правових норм, які сформувались в наслідок накопичення певної практики. Проте, практика не завжди є єдиною, що і породжує вже названі проблеми, а також випадки подвійних стандартів, які застосовуються

⁶ Признание в современном международном праве (признание новых государств и правительств) – М.: Международные отношения, 1975. – С. 30.

⁷ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Учебник. – М.: БЕК, 1997. – С. 316.

⁸ Международное право: Учебник / Под. ред. Г.И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 144.

⁹ Ильин Ю.Д. Лекции по международному публичному праву. – Харьков: Консум, 1996. – С. 204.



до різних країн за різних обставин. Безумовно, процес кодифікації не може не бути безболісним, так само як це сталося з спробою прийняти конвенції про правонаступництво держав стосовно договорів, державної власності, державних боргів за аналогічних випадків утворення нових держав. Як відомо, не зважаючи на те, що ці конвенції були прийняті ще у 1978, 1983 рр., в силу вони так і не вступили, проте, позитивну роль на процес взаємовідносин держав у аналізованих ситуаціях, безумовно відіграли. Певну роботу необхідно проводити, хоча б в рамках Інституту міжнародного права при ООН і щодо вироблення єдиних підходів у випадках визнання держав, що б дозволило уникнути багатьох проблем і розв'язати багато затяжних конфліктів, що існують на сьогодні у світі.

Досліджуючи проблеми визнання ми не можемо не торкнутись форм у яких це визнання відбувається. Як загальне правило, існує думка, що визнання є повним та остаточним. Таке визнання прийнято називати визнання "де-юре" (de jure), воно не може бути умовним, є офіційним, остаточним і не може бути відкликано. Таке визнання має місце, коли держава, яка визнає не має сумнівів щодо законності походження визнаної держави, або змушена це робити з метою збереження або встановлення стійких відносин співробітництва, в тому числі у формі дипломатичних відносин. Повне визнання тягне визнання прав держави на майно та цінності, що належали державі-попередниці в порядку правонаступництва, визнання її імунітету та інші правові наслідки.

Поряд з цим міжнародна доктрина оперує і поняттям попереднього визнання — визнання "де-факто" (de facto). Причинами цього може виступати затягнення процесу становлення держави, зокрема в наслідок громадянської війни. Або якщо держава, що здійснює визнання, недостатньо впевнена у життєздатності нової держави чи не має наміру до якогось часу або, настання певних умов, цілком офіційно й остаточно визнавати нового суб'єкта. Підтвердженням часткового визнання може бути співробітництво в окремих сферах — культурній, економічній, яке носить фрагментарне або вузько спеціалізоване направлення. Таке визнання супроводжується встановленням напівофіційних відносин без їх юридичного оформлення і може бути відкликано.

Розмежування цих двох форм визнання ґрунтується безумовно на практиці, проте на сьогодні фактично втрачає актуальність. Сучасні держави не вказують на форму визнання, яку вони застосовують. І наслідки переважно є тотожними. Тому такий поділ у більшості випадків є надуманим і скоріше може виступати засобом тиску на новостворені держави, оскільки західна доктрина стоїть на позиції, що визнання "де-факто" є умовним, що слід розцінювати як можливість відтягування процесу визнання до тих пір, поки нова держава не виконає поставлені перед нею умови. Проти аргументу, що визнання де-факто може бути відкликано, слід зазначити, що і визнання "де-юре" ніколи не було перешкодою для держав, якщо виникало бажання таке відкликання зробити. Як приклад, відкликання визнання Японією Китаю у 1931 році, коли навіть офіційне визнання не стало перешкодою для його відкликання з мотивів, що Китай перестав бути організованим народом¹⁰. Єдиним переконливим аргументом щодо поділу форм є те, що про визнання "де-факто" ведуть мову тоді, коли між державами не встановлені дипломатичні відносини, проте, в цілому між державами можуть мати місце активні відносини. Приклад, відносини між СРСР та Іспанією в останні роки франкістського режиму, коли фактично торговельне представництво відіграло роль посольства¹¹. Проте, дипломатичні відносини встановлені не були, а отже і про визнання мова не йшла. Встановлення дипломатичних відносин завжди кваліфікується як юридичне, остаточне визнання шляхом конклюдентних дій. Це один з допустимих варіантів остаточного визнання, яке прирівнюють до офіційної заяви, ясно

¹⁰ Дмитрієв А.І., Муравйов В.І. Вказ. праця. – С. 125.

¹¹ Ильин Ю.Д. Указ. соч. – С. 210.



висловленого привітання чи юридичного оформлення, в тому числі договірного, відносин між державами. Отже, практики попереднього визнання актуальність останнім часом втрачає і протиставлення аналізованих форм вбачається не доцільним.

Таким чином, аналіз проблем визнання держав у сучасному міжнародному праві дозволяє зробити певні висновки. По-перше, безумовно необхідною є як найшвидша кодифікація міжнародно-правових норм у сфері визнання держав на універсальному рівні, оскільки окремі спроби регіонального правового регулювання в цьому інституті мали місце, проте, не дозволили створити уніфіковані норми, прийнятні для використання у всіх випадках виникнення нових держав. По-друге, доцільним є усунення протиріч між конститутивною та декларативною теоріями визнання держав і розробка на їх основі єдиного підходу. Крім того, необхідним є скорочення вимог, які можуть висуватись до новостворених держав і не допущення їх подальшого розширення та обмеження випадків попереднього умовного визнання держав. Вирішення цих завдань дозволить розв'язати ряд проблем у сфері сучасних міжнародних відносин та попередити майбутні конфлікти, оскільки процес створення нових держав на сьогодні, безумовно, не завершився.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 24 лютого 2005 року)*

