

## **О международно-правовых аспектах референдума в Иракском Курдистане**

**Руководитель ЦКИ РИСИ**

**И.И. Боровков**

Прошедший 25 сентября 2017 года референдум в Иракском Курдистане не поддается однозначной оценке. Он состоялся, несмотря на протесты правительства в Багдаде и соседних государств, а также призывы к его отмене, прозвучавшие со стороны многих членов международного сообщества. Твердость позиции, проявленная руководством Курдского автономного района (КАР), и сами итоги плебисцита отразили стремление иракских курдов к самостоятельному определению своей судьбы. От этого факта нельзя так просто отмахнуться.

С другой стороны, референдум по своему исходному замыслу не связывал лидеров КАР какими-либо обязательствами в отношении последующих шагов, т.е. служил скорее целям демонстрации политической воли, чем созданию правовой основы для практических действий. Об этом говорили также первоначальные планы проведения всеобщих выборов в Иракском Курдистане на “волне” референдума - примерно через 6 недель после его проведения. От этих планов пришлось отказаться, поскольку организованное Эрбилем мероприятие привело к таким последствиям, которых там, судя по всему, не ожидали. Иракские курды потеряли часть контролируемых ими территорий, в том числе тех, которые ранее перешли в их руки в результате ожесточенных боев против вооруженных формирований “Исламского государства”. В КАР возник глубокий внутривнутриполитический кризис. Внешние условия поддержания и развития курдской автономии в Ираке заметно ухудшились, по крайней мере на нынешнем этапе.

Международное право различает три типа референдумов о независимости. Первый связан с процессом деколонизации и не может быть применен к

Иракскому Курдистану, который всегда был частью охватывающих его территорию государств, а не заморским владением какой-то метрополии. Второй тип референдумов характеризуется согласием между центральным правительством и претендующей на суверенитет провинцией того же государства по вопросу о необходимости выяснении воли народа. Действия властей КАР, очевидно, не подпадают под эту категорию ввиду непреклонной позиции, занятой Багдадом. Наконец, в международной практике встречаются случаи одностороннего объявления референдумов. Именно это произошло в Иракском Курдистане.

Нельзя сказать, что односторонние референдумы не имеют никаких юридических последствий. Многое зависит от того, как к ним подходят влиятельные члены международного сообщества. Так, в начале 90-х годов такие референдумы состоялись в союзных республиках бывшей Югославии вопреки положениям Конституции СФРЮ. Она предусматривала право на самоопределение народов, но не право на отделение от федерации. Тем не менее, Европейский союз признал независимость вновь образованных государств, хотя их кондиции не соответствовали критериям, разработанным специальной комиссией во главе с видным французским юристом Бадинтером. Тогда политическая целесообразность перевесила в глазах европейцев, а затем и США существующие международно-правовые нормы. В случае с Иракским Курдистаном этого не произошло, хотя не исключено, что в Эрбиле на это втайне надеялись.

Международное право различает “внутреннее” и “внешнее” самоопределение. “Внутреннее” самоопределение сводится к выбору формы ассоциации и порядку взаимодействия с другими народами, проживающими в рамках единого государства. Внешнее самоопределение считается более деструктивной формой выражения воли народов к самобытному существованию, поскольку оно связано с нарушением территориальной целостности и суверенитета уже существующего и международно-признанного государства. Не-

редко для оправдания такого акта эксперты продвигают концепцию “корректирующей сецессии”. Согласно их аргументации, если родительское государство проявляет себя полностью неспособным представлять интересы какого-то из населяющих его народов, этот народ получает право на “внешнее” самоопределение. Однако при этом никто не отрицает первичность права на “внутреннее” самоопределение и вынужденный характер “внешнего” самоопределения как крайней меры.

Можно долго спорить о том, насколько успешно современное иракское государство представляет интересы своего курдского населения. Каждая из сторон выдвигает веские аргументы. Курды говорят о невыполнении Багдадом многих положений действующей Конституции страны, в том числе касающихся прав нацменьшинств и распределения доходов бюджета. В ответ на это центральное правительство Ирака заявляет, что курды обладают значительной квотой мест в национальном парламенте, занимают пост президента страны и ряд других важных должностей, имеют собственную автономию, где свободно пользуются родным языком и развивают неповторимую культуру своего народа. Более того, курды, как подчеркивают в Багдаде, самостоятельно выходят на внешние рынки и якобы злоупотребляют этим.

Взаимные претензии такого рода лучше всего пытаться урегулировать за столом переговоров, а не в международных судебных инстанциях и, тем более, не на поле брани. Возможности для компромисса, как представляется, не исчерпаны, если стороны будут готовы сделать правильные выводы из происшедшего в последние месяцы и избегать соблазна получения односторонних преимуществ. К этому их должно побуждать осознание того факта, что развод со скандалом и битьем посуды обернется чувствительными потерями для обеих сторон и посеет семена будущих конфликтов между ними.

Правовую ситуацию вокруг Иракского Курдистана сильно осложнило то, что референдум прошел не только в трех северных провинциях Ирака, входящих в КАР, но и на спорных территориях. Проведение там голосо-

ния было воспринято в Багдаде как свидетельство намерения курдского руководства поставить всех перед свершившимся фактом и присоединить соответствующие районы к своему будущему суверенному государству. Именно это, по мнению некоторых экспертов, спровоцировало силовые действия иракского центрального правительства в Киркуке и ряде других мест.

В обоснование решения об организации голосования в спорных районах власти в Эрбиле ссылались на невыполнение Багдадом статьи 140 действующей иракской Конституции, обязующей центральное правительство провести там референдум до конца 2007 года. Однако в Конституции не подразумевалось, что целью упомянутого плебисцита должна быть суверенизация или отделение от Ирака. Дата мероприятия не упоминалась как конечная, а несоблюдение установленного срока - как основание для сепарации.

Проведение референдума о независимости в спорных районах Ирака трудно обосновать и со ссылкой на международное право. Общеизвестным среди специалистов в этой области является старый латинский принцип *uti possidetis juris*. Он использовался в период деколонизации и означал, что бывшие колониальные владения при объявлении независимости сохраняли свои административные границы, которые просто преобразовывались в государственные рубежи. С тех пор этот принцип и применяется для установления географических пределов самоопределяющихся территориальных единиц.

Как представляется, в любом случае руководству КАР и центральному правительству Ирака придется договариваться о судьбе Киркука и других районов с неопределенным статусом, кто бы сейчас их ни контролировал. Сохранение фактического положения дел без взаимного согласия сторон заложило бы мину замедленного действия под ситуацию вокруг этих районов. Не исключается, что для урегулирования проблемы там пришлось бы организовать еще один референдум, но прежде четко определить, кто имеет право

принять участие в таком голосовании с учетом демографической неразберихи, сложившейся в ходе нескольких миграционных волн.

Россию порой упрекают в том, что она не стала призывать к отмене референдума в Иракском Курдистане и осуждать соответствующее решение властей в Эрбиле. При этом не учитываются глубокие мотивы и многообразные аспекты российской позиции. В частности, многие забывают, что наша страна стояла у истоков современной концепции самоопределения наций и внесла весомый вклад в ее развитие в период деколонизации и после завершения “холодной войны”. По сути, Россия выступила в качестве одного из учредителей и держателей акций института международно-правовой защиты воли народов к самоорганизации своей жизни. Именно в нашей стране нашли себе убежище тысячи активистов знаменитой Мехабадской республики после ее разгрома в 1946 году, в том числе один из ее лидеров Мустафа Барзани.

Поэтому не должно вызывать удивления то, что в Москве с уважением относятся к национальным устремлениям курдов и признают их право на самоопределение. Вместе с тем Россия неизменно высказывается в поддержку суверенитета, единства и территориальной целостности Ирака, других государств Ближнего Востока, и настоятельно рекомендует тщательно просчитывать все последствия окончательных решений, в том числе политические, геополитические, демографические, экономические. Необходимость этого диктуется трансграничным характером курдской проблемы и ее важным местом в урегулировании кризисов, разворачивающихся в регионе. Наконец, Россия исходит из того, что реализация чаяний курдского народа должна последовать в рамках имеющихся норм международного права.