

## Исключения подтверждают правило УКРАИНА, ИРАК И СУДЬБА МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 346  
Сентябрь 2014

Джордж Гаврилис  
*Приглашенный научный сотрудник Колумбийского университета*

Произошедшее с разницей всего в несколько месяцев резкое обострение ситуации в Украине и Ираке встревожило многих участников политического процесса, журналистов и экспертов по международным отношениям, которые опасаются, что современное государство и его границы находятся на пороге очень опасной трансформации. Накануне аннексии Крыма Россией *The Economist* писал: «Европейское приграничье все более напоминает вулканический пояс».<sup>1</sup> Выступая перед Комитетом по международным делам Палаты представителей Конгресса вскоре после присоединения Крыма к России госсекретарь США Джон Керри заявил: «В жизненно важных интересах нашей национальной безопасности поддержать международное право и нормы поведения на международной арене, а также не позволить кому бы то ни было под дулом оружия перекраивать законные границы государств».

После этого, летом 2014 года, экстремисты «Исламского государства» перешли восточную границу Сирии, с легкостью захватив крупные провинции и такие города как Мосул и приблизившись к провозглашённой ими цели по созданию исламского государства от Средиземного моря до Месопотамии. «Это не самая значительная граница из тех, что мы сокрушим, - заявил боевик «Исламского государства», - мы сокрушим и другие границы».<sup>2</sup> «Вдруг оказывается, что границы вековой давности и определяемые ими ближневосточные государства, - пишет Уолл Стрит Джорнал, - изменяются и, возможно, стираются».<sup>3</sup>

Такие прогнозы не новы. В 1990-х гг. после распада СССР и насильственной дезинтеграции Югославии, многие предупреждали о том, что мир стоит на пороге новых распадов государств и перекройки границ. Мрачные прогнозы делались относительно Турции – политически расколотой страны, с экономическими трудностями, ведущей тяжелую борьбу с курдскими повстанцами; также как и по поводу полиэтничной

<sup>1</sup> <http://www.economist.com/news/europe/21597948-ukraine-biggest-test-eus-policy-towards-countries-its-borderlands-how-be-good>

<sup>2</sup> <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/30/isis-announces-islamic-caliphate-iraq-syria>

<sup>3</sup> Bill Spindle and Gerald F. Seib, “Militants Aim to Redraw Mideast Map,” WSJ, June 13, 2014

Македонии, регулярно характеризовавшейся как следующая на очереди балканская костяшка домино. Кроме того, журналисты предсказывали, что границы новых независимых центральноазиатских государств будут перекроены либо транснациональными экстремистскими движениями, либо самими центральноазиатскими лидерами. Сейчас границы Турции, стран Центральной Азии и даже маленькой Македонии остаются вполне неприкосновенными.

Будучи, что хорошо известно, плохо сбывающимися, прогнозы относительно крушения современных государственных границ вполне объяснимы. В среде политиков и внешнеполитических экспертов существует длительная традиция предупреждать о грядущей смерти считающихся нерушимыми принципов, среди которых нерушимость государственных границ находится в начале списка. При этом, если подождать достаточно долго, где-то, в конце концов, распадется какое-нибудь государство, находящаяся под чьим-нибудь суверенитетом территория сменит свою принадлежность, а межгосударственные границы будут перекроены.

Участники формирования политики правы, когда утверждают, что нынешние конфликты в Украине и Ираке бросают серьезный вызов региональной и международной безопасности. Они правы, однако, не потому, что такие конфликты создают прецеденты, поощряющие другие государства и других акторов перекраивать границы: цена насильственного пересмотра последних остается высокой. Гораздо более серьезная проблема с которой сталкиваются государства – как обустроить и охранять границы так, чтобы предотвратить возникновение конфликтов или, по крайней мере, сделать восстановление после их окончания быстрым.

### **Исключения подтверждают правило**

В своей вызвавшей яростные споры статье, увидевшей свет в *The American Journal of International Law* в 1996 году, Стивен Ратнер призвал формирующих мировую политику деятелей пересмотреть свой подход к межгосударственным границам и к государственному суверенитету. Позиция Ратнера была дискуссионной: международному сообществу следует отказаться от своей устоявшейся практики автоматического признания новых государств с теми административными границами, которые у них были в момент обретения независимости. Данная практика позволяет государствам добиваться независимости мирным путем, однако создает ситуации «реальных несправедливостей и нестабильности, оставляя значительное число людей неудовлетворенными своим статусом в новых государствах и с неопределенностью относительно своего политического участия в нём». Ратнер написал свою работу под впечатлением войны в Югославии и конфликтов, вспыхнувших в бывшем Советском Союзе.

Аргумент Ратнера не получил большой поддержки в международном правоведческом сообществе. Его идеи, однако, как оказалось, соответствовали последующим действиям политиков в России и в некоторых государствах-членах НАТО.

Присоединение Крыма Россией в марте 2014 года является одним из нескольких примеров того, как Москва прямо или косвенно перекраивает границы постсоветских государств. С

1990-х гг. Москва оказывает финансовую поддержку руководству отделившегося Приднестровья и предоставляет миротворческие силы, ограждающие эту территорию от остальной части Молдовы. В 2008 году российские вооружённые силы помогли абхазским и южноосетинским сепаратистам формализовать свое отделение от Грузии и создать образования, которые в той или иной степени зависят от Москвы.

Хотя вся вина за такого рода поведение возлагается на Россию, НАТО и отдельные члены альянса также нарушали границы других государств. В 1974 году Турция вторглась на Кипр в ответ на заявление Греции об объединении с последним. Турция создала де-факто республику на севере Кипра, объявившую о своей независимости в 1983 году. В 1999 году НАТО бомбила Югославию в ответ на попытку Белграда удержать Косово, где попытку отделения предприняли албанцы. Поддержка США, НАТО и ключевых европейских государств расчистила путь к одностороннему провозглашению независимости Косово в 2008 году.

Споры о том, создают ли такие случаи насильственного перекраивания границ способствующие дестабилизации прецеденты глобального масштаба, возможно, лишены практического смысла. Межгосударственные границы в своём большинстве остаются нерушимыми, а препятствия на пути к их перекраиванию весьма серьёзны. Возьмём, например, соглашение Сайкса-Пико, в котором британские и французские дипломаты разделили свои сферы влияния над территориями Османской империи, утраченными ей после Первой мировой войны, и посредством которого были созданы многие из границ современного Ближнего Востока. Установленный соглашением Сайкса-Пико порядок провозглашался мёртвым уже бесчисленное количество раз, однако лишь Израилю удалось стать тем единственным государством в регионе, которое после Второй мировой войны преуспело в перекраивании границ, закрепив эти изменения, по-видимому, надолго.

Опытные наблюдатели могут заметить, что Курдское региональное правительство (КРП) Ирака очень близко к независимости что отчасти стало следствием хаоса в Багдаде и катастрофической неспособности федерального правительства оказывать сопротивление «Исламскому государству». КРП вполне может достичь независимости в ближайшем будущем; однако, более важно то, что КРП не смогла легко добиться независимости до сих пор, несмотря на наличие плодородных земель, самодостаточной политической системы, организованных военных сил и экономики объёмом во многие миллиарды долларов - атрибутов государственности, которым могли бы позавидовать некоторые формально суверенные государства.

### **Стоит ли беспокоиться?**

Хотя насильственная перекройка границ и территориальные разделы прискорбны, они всё же остаются теми исключениями, которые подтверждают правило. Перекраивание границ по-прежнему является дорогостоящим предприятием, наглядным примером чему служит расширяющаяся военная кампания против «Исламского государства».

Те государства, которым удаётся изменить границы односторонними действиями, также ощущают на себе их последствия. Спустя три десятилетия после провозглашения

независимости Северный Кипр остается в изоляции, имея чахлая экономику, хотя он являет собой пример наиболее процветающего среди подобного рода малых непризнанных государств и получает крупные субсидии от Турции. Более того, заявка Турции на вступление в ЕС на протяжении ряда лет искусно третировалась путём задержек, многочисленных вето, выдвижения условий, частично связанных с турецкой поддержкой Северного Кипра. Те российские политики, которые организовали раздел Грузии и включили Крым в состав Российской Федерации, своими действиями спровоцировали санкции и изоляцию, выход из которых займет годы. Политические элиты России могут остаться верными своему убеждению о том, что международная изоляция — это адекватная цена за присоединение Крыма, территория которого была частью России в памяти ныне живущего поколения, объектом глубоко укоренённого националистического исторического нарратива и слишком значима на эмоциональном уровне, чтобы оставить её за пределами федерации.

Существует соблазн видеть в присоединении Крыма опасный прецедент по отношению к другим частям Украины, но желание России отстоять своё геополитическое доминирование в регионе может удержать её от инициирования дальнейших территориальных изменений.

Что касается военных действий по отделению восточных регионов Украины, Москва, возможно, предпочтет не признавать последние в качестве независимого образования и не станет присоединять их к Российской Федерации, как это было в случае с Крымом. Предпочтительным вариантом может оказаться подталкивание пророссийских сепаратистов к политическому решению, результатом которого станет федеральная форма управления Украиной и рост долгосрочного российского влияния в этой стране. В то время как необходимость децентрализации Украины очевидна, политолог Алексей Гарань считает, что вариант федерализации — это «идея, выработанная в Кремле в качестве инструмента для раздела Украины и стравливания регионов в своих интересах».<sup>4</sup> Наличие троянского коня в Украине обещает большие дивиденды, чем прямая аннексия.

### **Уроки для политиков**

В то время как международное сообщество серьёзно обеспокоено относительно редкими случаями перекраивания границ, гораздо меньше беспокойства выражается по поводу более серьёзной проблемы – удручающего состояния пограничного контроля во многих частях мира. Как отмечает Дэниэл Байман, «Вытеснение «Исламского государства» обратно в Ирак мало поможет, если оно сохранит своё влияние в зоне размытой границы между Ираком и Сирией». Байман прав в своем определении проблемы, ибо хотя многие государства пытаются справиться с такими серьезными угрозами безопасности как передвижение боевиков и оружия через границы, у нас по-прежнему прискорбно мало эффективных средств для улучшения качества пограничного контроля в зонах конфликтов.

Большая часть международной помощи в сфере менеджмента границ предлагается Соединенными Штатами, ЕС и различными агентствами ООН. Эта помощь нацелена на

---

<sup>4</sup> [http://www.washingtonpost.com/world/kyiv-sees-russian-federalization-plans-as-attempt-to-destroy-ukraine/2014/04/05/a5ed291c-fd65-4a3b-bf4f-5c83f2574944\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/kyiv-sees-russian-federalization-plans-as-attempt-to-destroy-ukraine/2014/04/05/a5ed291c-fd65-4a3b-bf4f-5c83f2574944_story.html)

усиление способности правительств управлять своими границами так, чтобы поддерживать баланс между обеспечением безопасности в связи с незаконными перемещениями и угрозами с одной стороны, и открытостью для легального и полезного передвижения товаров и людей – с другой стороны. Подобная помощь оказывалась в таких разных странах, как Босния и Таджикистан; она обычно включает строительство пограничной инфраструктуры, передачу высокотехнологичного оборудования пограничным службам и финансирование их обучения.<sup>5</sup>

Однако в глобальном масштабе содействие управлению границами остается фрагментарным, охватывая лишь небольшую часть плохо функционирующих границ. Это вполне логично, учитывая, что количество километров плохо функционирующих границ в мире всегда будет большим, чем объём денежных средств для приведения такого рода границ в порядок. Однако те, кто оказывает помощь в деле укрепления границ, могут предпринять ряд мер по улучшению скоординированности этой помощи, особенно если речь идёт о государствах (и о ситуации вокруг таких государств), которые в последнее время сталкиваются с территориальными проблемами.

В случае с Украиной ЕС следовало бы проявить инициативу в деле пересмотра формата своей помощи в сфере пограничного менеджмента для того, чтобы помочь украинскому правительству справиться с долговременными вызовами урегулирования ситуации на восточной границе с Россией - границе, где Россия предпочитает иметь дело со слабыми и неэффективными институтами украинского пограничного контроля. ЕС на протяжении ряда лет помогал Киеву в обустройстве границы и повышении квалификации пограничников, однако упор при этом делался на западные рубежи Украины со странами ЕС. Восточные границы страны потребуют многолетнего и затратного оказания помощи, организации тренингов, поставок оборудования. Планирование этого должно начаться сейчас, а не когда закончится гражданская война.

В случае с Ираком взять на себя инициативу могли бы США, организовав встречу представителей пограничных служб Ирака и соседних с ним стран для того, чтобы выработать скоординированный ответ на вызовы трансграничного экстремизма и предотвратить расширение территории «Исламского государства». Однако, чтобы сделать такую помощь максимально эффективной её необходимо координировать с теми акторами и государствами, которые имеют все возможности для того, чтобы помочь Ираку с охраной его границ от «Исламского государства». В некоторых случаях это будет означать установление неудобных партнёрских связей с режимом Башара Асада и с правительством Ирана, а также тесное сотрудничество с КРП в деле организации его пограничной службы, даже если это будет раздражать багдадские власти, считающие пограничную безопасность сферой федеральных полномочий.

В то время как решения по урегулированию конфликтов в Украине и Ираке не полностью тождественны, было бы неверным рассматривать их полностью отдельно друг от друга. В обоих случаях международное сообщество потратило гораздо больше времени на разговоры о месте прохождения и о легитимности границ, чем на работу по устранению

---

<sup>5</sup> Данная проблема рассмотрена в следующей работе: George Gavrilis, “Central Asia’s Border Woes and the Impact of International Assistance,” [Central Eurasia Project – Open Society Foundation](#), May 2012.

изъянов в их функционировании. Расстраиваться по поводу места прохождения границ нет особого смысла, когда они, если уж на то пошло, никогда не работали в качестве таковых.

---

## Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макаргутов. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)