

СЕЦЕССИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРАВОВЫЕ РИСКИ И МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ

© 2014 г. Иван Владимирович Лексин¹

Краткая аннотация: статья посвящена сравнительно малоизученным правовым вопросам дезинтеграции государств. Автор рассматривает зарубежный и отечественный опыт конституционно-правового регулирования отношений, связанных с сецессией территориальных образований, обосновывает потребность в спокойном, неполитизированном осмыслении данной проблемы. Показывается неуместность прямого юридического запрета сецессии (в свете действующих принципов международного права) и предлагаются альтернативные подходы к обеспечению территориальной целостности государства.

Annotation: the article deals with some insufficiently explored legal issues of disintegration of a state. The author considers foreign and domestic experience of constitutional regulation in the specified sphere, substantiates the need for a dispassionate comprehension of the mentioned issues. He shows the irrelevance of a straight prohibition of secession of subnational entities to the contemporary international law, and suggests some alternative means of ensuring territorial integrity of a state.

Ключевые слова: сецессия, дезинтеграция, федеративное государство, субъект федерации, конституционное право.

Key words: secession; disintegration; federation; subnational entity; Constitutional law.

Категория “сецессия” применима к обширному кругу политико-правовых явлений. В общем смысле сецессия есть отделение (или изоляция) одного субъекта или объекта от другого, а применительно к территориальной проблематике – выход (выделение) территориального образования из состава любого сообщества (в том числе, например, выход муниципального образования из состава субъекта Российской Федерации, Чукотского округа – из Магаданской области (1992 г.), государства – из международной организации). В российской юриспруденции и политологии данному слову чаще всего придается суженный смысл одностороннего выхода региона из состава независимого государства², хотя с этимологической точки зрения односторонний порядок не является существенной чертой сецессии.

Сецессия как явление имеет преимущественно политическую природу. Характер правового регулирования отношений, связанных с выходом территориального образования из состава государства, всегда зависит от политического контекста

(в терминологии советской науки – от “соотношения классовых сил”³). Более того, такое регулирование обыкновенно появляется вынужденно, осуществляется в ответ на уже сформировавшуюся угрозу государственному единству и, как следствие, оказывается производным от политической конъюнктуры, идеологических иллюзий или психологического давления и может выпасть из общей логики конституционного права того или иного государства.

Закономерно поэтому, что данная проблематика охвачена монографическими исследованиями именно политологического характера⁴. Ее осмысление правовой наукой вторично и фрагментарно, что вполне естественно в силу недостаточности юридических категорий для ее описания и (или) неуместности их использования в этом качестве. Преимущественно политический характер проблемы сецессии и механизмов практического решения этой проблемы, безусловно, не исключает наличия в ней правовой составляющей. К последней относятся следующие главные вопросы:

собственно о допустимости сецессии отдельных территориальных образований и об отраже-

¹ Доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук, кандидат экономических наук (E-mail: leksin@spa.msu.ru).

² См., например: Гудков А.В. Принцип территориальной целостности государства в решениях судов (На примере Российской Федерации, США, Канады, Турции, Молдовы). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 18; Нансо М.Б. Традиционные и новые подходы в интерпретации права на самоопределение // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 267–272.

³ Александренко Г.В. Буржуазный федерализм (Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). Киев, 1962. С. 47.

⁴ Развернутое изложение политологических подходов к интерпретации сецессии и оценке ее допустимости см.: Wellman Ch.H. A theory of secession. Georgia, 2005; Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М., 2001.

нии практической возможности сепарации в источниках конституционного права;

о праве на сепарацию и о ее запрете;

о порядке выхода территориального образования из состава государства;

о соотношении права выхода из состава государства с принципом территориальной целостности последнего;

о правовых механизмах предотвращения сепарации.

Ниже будут приведены соображения по данным вопросам.

1. Допущение сепарации в значении отделения части государства, конечно, деформирует привычные представления о его суверенной природе. Но сравнительно давняя история и современная практика показывают, что выход территориального образования из состава государства вполне реален⁵. Конституционное законодательство некоторых современных государств, будучи отражением прагматичного подхода к государственно-политическим явлениям, также не исключает возможности выхода из состава данных государств тех или иных территориальных образований⁶.

Конституционно (с учетом понимания конституции как совокупности законодательных актов, конституционных соглашений, судебных решений) допускается возможность выхода провинции из состава Канады. В 1998 г. Верховный суд Канады признал противоречащим Конституции лишь односторонний выход из состава конфедерации (отметив при этом, что писаная Конституция умалчивает о такой возможности) и указал, что для такого выхода необходимо пройти процедуру принятия конституционной поправки (т.е. получить согласие федерального парламента и легислатур двух третей провинций), поскольку акт сепарации будет неминуемо означать возникновение обстоятельств, не совместимых с существующим

конституционным устройством Канады⁷. Данная правовая позиция нашла отражение и развитие в Акте "О реализации требования ясности, изложенного Верховным судом Канады в связи с делом о суверенитете Квебека" от 29 июня 2000 г.⁸ (Акте о ясности).

В указанной позиции, безусловно, присутствует рациональное зерно. Юридическая связь территориального образования с государством формально закреплена конституцией последнего, а следовательно, сепарация требует по меньшей мере внесения изменений в конституцию. Тем самым вроде бы снимается вопрос о конституционности сепарации: к поправкам к конституции категории конституционности и неконституционности неприменимы, поскольку такие поправки имманентно предполагают расхождения с существовавшими конституционными положениями (хотя, конечно, не исключено несоответствие таких поправок принципиальным идеям или общему замыслу первоначального конституционного регулирования). Другое дело, компетентны ли в принципе федеральные судьи и законодатели в таком вопросе. С одной стороны, Верховный суд Канады призван осуществлять толкование канадской Конституции, а парламент является высшим выразителем воли народа, полномочным корректировать "писаную" составляющую этой Конституции. С другой – названное решение Суда вызывает сомнения с точки зрения как соблюдения им пределов интерпретации, так и аргументированности⁹. Если бы это решение было бесспорным, уверенной была бы и позиция федерального законодателя, основывавшегося на судебном решении как на части фактической Конституции Канады. Но вследствие указанных сомнений дискуссионной оказывается и регламентация вопросов сепарации в названном Акте. Данные вопросы в принципе входят в законодательную компетенцию и могли бы быть решены и в отсутствие правовой позиции Суда, но они затрагивают конституционные отношения федерации и провинций, регулирование которых требует совместного законодательства федерального и провинциального парламента.

Для России проблема сепарации, как известно, крайне болезненна. Принцип территориальной

⁵ Так, несколько случаев сепарации имели место в последние годы: в 2008 г. де-факто состоялся выход Абхазии и Южной Осетии из состава Грузии, в 2011 г. от Судана отделилась Республика Южный Судан, обсуждается вопрос о проведении в ближайшие годы референдума по вопросу о независимости Шотландии.

⁶ Например, ст. 113 Конституции Федерации Сент-Китса и Невиса 1982 г. допускает отделение Невиса от Федерации, согласно ст. 74 Конституции Узбекистана 1992 г. Каракалпакстан обладает правом выхода из состава Узбекистана, Конституция Эфиопии 1994 г. в ст. 39 предусматривает безусловное право каждой нации, национальности и народа на самоопределение, включая право на выход из состава государства.

⁷ См.: Reference re Secession of Quebec. 1998. 2 S.C.R. 217.

⁸ См.: Clarity Act (An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference). S.C. 2000. P. 26.

⁹ См.: Choudhry S., Howse R. Constitutional Theory and The Quebec Secession Reference // Canadian Journal of Law and Jurisprudence. 2000. Vol. XIII. № 2. P. 143–169.

целостности Российской Федерации приобрел и в научных, и в официальных трактовках почти сакральное значение¹⁰. Это обстоятельство в целом вызывает одобрение на фоне множества преодоленных и сохраняющихся угроз существованию Российского государства. Но “политические цели можно понять, однако нельзя что-то исключать лишь по той причине, что подобное нежелательно”¹¹. Поэтому сведение обсуждения данной темы к порицанию сепаратизма само по себе также рано или поздно может породить такого рода угрозы. Как показывает мировая практика, стремление отдельных территориальных общностей к независимости часто крайне слабо связано с их ресурсными возможностями к самостоятельному существованию. Преследование же рассуждений о независимости может провоцировать их популярность и одновременно поверхностность, а категоричность запрета на получение того или иного правового результата – приводить к превращению преодоления этого запрета в самоцель.

Открытость обсуждения проблем сецессии, введение внутригосударственного конфликта в политическое русло могут (хотя, безусловно, не следует считать, что обязательно будут) служить сильным юридико-психологическим дестимулятором сепаратизма, поскольку трансформируют получение независимости из главной фактической цели в формальный промежуточный результат (для достижения которого необходимо преодоление процедурных препятствий), за которым становятся видны практические проблемы, связанные с обустройством независимой жизни.

Иллюстративным примером сравнительно спокойного отношения к проблеме сецессии является современная Бельгия. Несмотря на свободную политическую дискуссию о перспективном разделении страны и затяжные правительственные кризисы, обусловленные несговорчивостью политических сил, представляющих Фландрию и Валлонию, эта страна продолжает существовать, поскольку цивилизованное оформление го-

сударственного разъединения (даже при согласии или смирении с этим обстоятельством основных политических сил) представляет собой крайне трудоемкий, длительный, противоречивый и, что немаловажно, до определенных пределов – обратимый процесс.

Конечно, было бы нелепо проводить аналогии между Бельгией и Россией. Однако независимо от применимости бельгийского опыта последний показывает принципиальную возможность весьма длительного сохранения единого государства при одновременном наличии достаточно явного стремления части страны к отделению и юридического механизма осуществления дезинтеграции государства (таким механизмом в случае Бельгии также является конституционное законотворчество, о порядке осуществления которого будет сказано ниже).

2. Следует иметь в виду, что юридическая допустимость сецессии совсем не означает необходимость наличия у территориальных образований юридического права сецессии (права на осуществление сецессии), хотя некоторые авторы смешивают эти два обстоятельства¹², а иногда сецессией именуется даже само право выхода из состава государства¹³. Первое предполагает лишь предоставление населению или полномочным представителям населения того или иного территориального образования возможности инициировать вопрос об отделении, добиваться его рассмотрения компетентными органами, используя законные средства для достижения желаемого правового результата. Наличие же права сецессии означает допущение одностороннего выхода из состава государства, и совершенно естественно, что последнее не склонно признавать наличие такого права у территориальных сообществ.

Однако рядом специалистов идея об отсутствии у внутригосударственных территориальных образований права сецессии (основанная на умалчивании конституции о возможности выделения части страны в самостоятельное государство) некорректно трансформировано в отнюдь не тождественную ей идею о запрете сецессии в широком смысле. Такой запрет подразумевает недопустимость даже инициирования территориальным образованием или каким бы то ни было иным субъектом рассмотрения вопроса об отделении. Данный подход преобладает в совре-

¹⁰ Непредвзято анализируют вопрос о сецессии, признавая невозможность искоренения данной проблемы и высказываясь утвердительно о формальной допустимости сецессии, сравнительно немногие специалисты (см.: *Ливеровский А.А.* Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 11, 16–19; *Шушканов П.А.* Проблемы законодательного регулирования изменения субъектного состава Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13).

¹¹ *Авакьян С.А.* Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2003. № 2. С. 27.

¹² См., например: *Белафина Ю.* Проблема сецессии в Российской Федерации // Право и жизнь. 2000. № 24. С. 5.

¹³ См.: Конституционное право зарубежных стран. Учеб. для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М., 2004. С. 390.

менной отечественной правовой науке (следует отметить, что он совсем не является новым и порожден отнюдь не российской наукой и практикой¹⁴). Лишение территориальных образований права указанной инициативы кажется средством обеспечения государственной целостности (хотя в действительности, как уже отмечалось, таковым не является). Но какими бы нежелательными для политического и иного благополучия ни казались территориальные потери, безусловным названный подход считаться не может. Этносу или иному потенциально государствообразующему сообществу нельзя отказать в праве:

во-первых, стремиться к самостоятельности, добиваться законными методами выхода из состава существующего государства (что, очевидно, совсем не тождественно праву на односторонний выход из состава государства);

во-вторых, в одностороннем порядке выйти из состава государства в случае деятельного несоблюдения последним принципа равноправия и самоопределения народов¹⁵).

Это вынуждает заключить, что любое государство с международно-правовой точки зрения подвержено риску сепарации, и данный риск имеет место независимо от содержания национального законодательства. Безусловным аргументом против выхода того или иного территориального образования из состава того или иного государства может служить только угроза массового нарушения прав и (или) законных интересов граждан в результате такого выхода (иначе говоря, опасность лишения первичного государства способности эффективно выполнять свои функции или сомнительность наличия такой способности у отделившегося государства).

¹⁴ См., например: *Duer W.A. A Course of Lectures on the Constitutional Jurisprudence of the United States*. Boston, 1856. P. 419.

¹⁵ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, говорит о недопустимости действий, которые вели бы к расчленению или к частичному либо полному нарушению территориальной целостности или политического единства только «государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов... и... имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ» (Международное публичное право. Сб. документов. Т. 1. М., 1996. С. 7). Данная идея отражена и в Декларации по случаю 50-й годовщины ООН, принятой 24 октября 1995 г. Резолюцией 50/6 на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (см.: Дипломатический вестник. 1995. № 12. С. 36).

Итак, формальное запрещение сепарации (в значении не одностороннего отделения от государства, а принципиальной возможности выхода территориального образования из состава государства) неуместно. Юридические препятствия можно создавать лишь в отношении деяний субъектов (так, могут преследоваться публичные призывы к насильственному отделению территориального образования от государства), но не в отношении события сепарации. Формальное же признание права сепарации на практике известно в двух основных вариантах:

крайне редко можно встретить закрепление безусловного права на сепарацию (историческим примером служат конституции СССР, современными – упоминавшиеся конституции Федерации Сент-Китса и Невиса, Республики Узбекистан, Эфиопии);

из положений вышеупомянутой Декларации о принципах международного права следует вывод о возможности существования лишь условного права на сепарацию (условием реализации территориальным сообществом этого права служит нарушение государством принципа равноправия и самоопределения народов).

Таким образом, безусловным правом на сепарацию внутригосударственное территориальное образование обладает только в случае, если данное право специально признано в общегосударственной конституции, а претензии территориального образования на обладание этим правом в отсутствие такого признания ничтожны (например, ничтожным являлось закрепление в ст. 1 Конституции (Основного закона) Республики Тыва, действовавшей до 2001 г., права Республики «на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва»¹⁶).

Как следствие, специальное закрепление отсутствия у территориальных образований права на сепарацию в большинстве случаев не меняет их правового статуса (за исключением территориальных образований, обладавших таким правом ранее или имевших основания претендовать на него¹⁷). В Конституции РФ отсутствие у регионов права на сепарацию не установлено прямо, но под-

¹⁶ Тувинская правда. 1993. 3 нояб.

¹⁷ В качестве примера помимо названного выше решения Верховного суда Канады можно привести решение Верховного суда США по делу *Texas v. White* вскоре после окончания Гражданской войны 1861–1865 гг., в котором односторонний выход штата из Союза был признан неконституционным (см.: *Texas v. White, et al.* 74 U.S. (1 Wall.) 700, 19 L. Ed. 227 (1868)).

разумеается самим фактом государственности России и существованием множества правовых норм, связывающих регионы с Российским государством (в частности, положение ч. 1 ст. 65 указывает на членство в Российской Федерации всех ее субъектов), изменение которых не входит в компетенцию последних¹⁸.

3. На вопрос о целесообразности конституционного или законодательного закрепления процедуры отделения территориального образования от государства, конечно, не существует однозначного ответа. С одной стороны, такое закрепление может оказаться бессмысленным или излишним: прежде чем приступать к законодательному установлению правил, относящихся к сецессии территориальных образований, необходимо уяснить содержание правил, действующих в случае молчания законодателя. Основными из этих правил являются следующие (подробнее они были рассмотрены выше):

за исключением случаев, предусмотренных международным правом, территориальное образование не обладает материальным правом сецессии (правом одностороннего выхода из состава государства);

территориальное образование обладает процедурными правами, связанными с инициированием вопроса о самоопределении и рассмотрением этого вопроса компетентными органами;

сецессия территориального образования недопустима без согласия государства (за исключением случаев деятельного несоблюдения последним принципа равноправия и самоопределения народов).

С другой стороны, само по себе закрепление процедуры отделения территориального образования от государства, конечно, может восприниматься как юридическая провокация сепаратизма. Однако сепаратистские настроения вполне успешно развиваются и вне какого бы то ни было правового поля. Более того, отсутствие правовых механизмов инициирования и рассмотрения вопроса о прекращении нахождения той или иной

территории в составе государства может привести к более разрушительным последствиям, чем наличие строгой формальной процедуры такого прекращения¹⁹. Такая процедура выступает не только в качестве потенциального стимула для реализации сепаратистских намерений, но и (как и любая юридическая процедура) в качестве правового ограничения. Разработка процедуры выхода территориального образования до возникновения реальной угрозы сецессии предоставляет возможность:

подойти к созданию правовых норм с позиций юридической логики, а не политической необходимости (что оказывается невозможным при появлении реальной угрозы сецессии);

придать данной процедуре функцию обеспечения интересов субъектов, в наибольшей степени страдающих от возникновения новых государственных границ, – граждан и юридических лиц;

повысить шансы следования данной процедуре (существует риск, что любая процедура, даже самая рациональная, но предложенная после осознания реальности разделения государства, будет пользоваться меньшим авторитетом, чем установленная заблаговременно: правила, вырабатываемые в разгар спора, более уязвимы для политической критики, и их содержание может лишь подхлестнуть центробежные устремления).

Будучи достаточно сложной, процедура выхода территориального образования из состава государства способна нейтрализовать попытки сецессии, не пользующиеся достаточной общественно-политической поддержкой, и направить в цивилизованное русло, отсрочить и (или) сделать более плавным отделение территориального сообщества, которое в отсутствие правовых механизмов сецессии могло бы перейти к террористическим и иным общеопасным методам борьбы.

Установление такой процедуры, безусловно, является прерогативой государства (а не международного сообщества и тем более не отделющегося территориального образования). В современной практике существуют несколько основных подходов к регламентации данного вопроса. Во-первых, конституционно может быть закреплён односторонний порядок сецессии территориального образования. Этот вариант не типичен ни для существовавших в прошлом, ни

¹⁸ Кроме того, можно утверждать о наличии косвенного запрета на одностороннюю сецессию субъекта Российской Федерации. Его статус согласно ч. 3 ст. 66 Конституции РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации. Из этого следует, что одностороннее изменение правового статуса субъекта Федерации недопустимо. Руководствуясь правилом, “если не дозволено меньшее, то не дозволено и большее”, можно заключить, что названное положение Конституции одновременно запрещает одностороннее прекращение статуса субъекта Федерации.

¹⁹ Например, Закон СССР “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР” появился слишком поздно, когда шансы на использование правовых средств сохранения государственного единства уже были практически упущены.

для современных государств. Примеры закрепления такого упрощенного порядка сепарации имеются в:

ст. 113 Конституции Федерации Сент-Китса и Невиса (решение об отделении принимается легислатурой острова Невис большинством в две трети ее членов. При этом второе чтение билля о независимости должно состояться не ранее чем через 90 дней после законодательной инициативы; в случае одобрения билль выносится на референдум, для принятия положительного решения, на котором требуется одобрение двух третей избирателей, принявших участие в голосовании);

ст. 74 Конституции Республики Узбекистан (согласно которой Республика Каракалпакстан обладает правом одностороннего выхода из состава Узбекистана – “на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана”);

ст. 39 Конституции Эфиопии (в ней говорится, что для реализации права на сепарацию требуются одобрение двух третей членов законодательного органа заинтересованной национальности, народности или народа и проведение федеральным правительством референдума в течение трех лет с момента получения решения законодательного органа заинтересованной общности о сепарации).

В отечественных конституциях порядок сепарации никогда не устанавливался. Единственным примером его формального закрепления служит Закон СССР “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР” от 3 апреля 1990 г.²⁰ Названный Закон формально не противоречил конституционной декларации о свободе выхода союзной республики из состава СССР: такой выход не обуславливался согласием органов государственной власти Союза либо волеизъявлением других союзных республик или населения СССР в целом. Однако положением ст. 9 Закона Съезд народных депутатов СССР был уполномочен устанавливать переходный период (до пяти лет), в течение которого должны быть решены вопросы, связанные с выходом республики из СССР (в этот период на территории выходящей республики должны были сохранять действие Конституция СССР и законы СССР), а порядок такого выхода сводил вероятность последнего к минимуму. В соответствии со ст. 6 Закона решение о выходе союзной республики из СССР считалось принятым, если за него проголосовало не менее двух третей граждан СССР, постоянно проживавших на ее территории. Согласно же ст. 10 в

случае, если бы по итогам референдума решение о выходе не было принято, новый референдум по этому вопросу мог бы быть проведен не ранее чем через 10 лет с момента проведения предыдущего референдума. Кроме того, исходя из ст. 19 Закона, в последний год переходного периода по требованию одной десятой части избирателей, постоянно проживавших на территории республики, должен быть проведен повторный референдум (с теми же количественными требованиями) “по вопросу подтверждения решения о выходе союзной республики из СССР”. Гражданам СССР, проживавшим на территории выходящей республики, положением ст. 15 названного Закона предоставлялось право выбора гражданства, места жительства и работы, причем все издержки, связанные с переселением граждан, возлагались на выходящую республику.

Во-вторых, в конституционном законодательстве или в иных формальных источниках, выполняющих функцию конституции, может быть предусмотрено право территориального образования инициировать вопрос о его выходе из состава государства, обусловив такой выход положительными решениями, принятыми от имени других территориальных частей государства и государства в целом. Данный подход тоже нельзя назвать широко распространенным. Тем не менее в конституционной истории нашей страны он отражен: п. “д” ст. 49 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1918 г. допускал “признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее” Всероссийским съездом Советов и ВЦИКом Советов.

Современными примерами государств, формально допускающими сепарацию при условии одобрения, “внешнего” по отношению к претендующим на отделение территориальным образованиям, могут служить Канада и Бельгия. Но при сходстве в общих чертах процессуальные механизмы, которые потенциально могут быть использованы в этих странах, конечно, различаются.

В упомянутом выше решении Верховный суд Канады указал, что, несмотря на отсутствие внятных конституционных предписаний, для подтверждения волеизъявления провинции требуется проведение референдума. При этом принятое на провинциальном референдуме решение о желании сформировать самостоятельное государство само по себе не может приводить к сепарации. Оно может лишь служить основанием для инициирования процедуры принятия поправки к Конституции Канады о выходе провинции из ее состава. Результаты же референдума могут рассматриваться в качестве такого основания лишь в случае

²⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

недвусмысленности вопроса, вынесенного на референдум, и при условии корректности средств, использованных для получения поддержки избирателей.

Данные соображения подтверждены в Акте о ясности 2000 г. Согласно ему после принятия провинциальной легислатурой решения о намерении вынести вопрос о сецессии на референдум Палата общин рассматривает формулировку данного вопроса и принимает резолюцию относительно ее ясности, учитывая позиции политических партий, представленных в указанной легислатуре, правительств и легислатур других провинций и территорий Канады, Сената, представителей коренных народов²¹, а также любые иные мнения, которые Палата сочтет относящимися к делу. В случае отрицательного решения Палаты общин Правительство Канады не вправе вступать в переговоры об условиях возможного выхода провинции из состава Канады. В случае положительного решения после проведения референдума при условии поддержки населением вынесенного на голосование вопроса Палата общин принимает резолюцию относительно того, насколько ясным явилось выраженное на референдуме волеизъявление и насколько явным было выразившее его большинство (вновь с учетом позиций вышеуказанных сторон). При условии соблюдения названных требований для осуществления выхода провинции из состава Канады требуется принятие конституционной поправки²².

Бельгия также демонстрирует, что признание допустимости выхода территориального образования из состава государства и уважение права добиваться независимости могут сочетаться с практической возможностью блокирования сепаратистских инициатив. Конституцию Бельгии помимо документа, официально именуемого таковым, фактически составляют ряд законов, принимаемых квалифицированным большинством в каждой из двух палат бельгийского парламента при условии присутствия большинства членов каждой лингвистической группы (франкоязычной и нидерландоязычной) и одобрения большинством голосов в каждой из этих групп в каждой палате.

Легитимное отделение Фландрии от франкоязычной Валлонии подразумевает необходимость изменения этих законов, которое, естественно, возможно лишь в указанном порядке. Таким образом, инициативы фламандских политических партий по расширению самостоятельности Фландрии получают законодательное оформление только с одобрения франкоязычных партий, и даже если с идеей о неизбежности раздела Бельгии смирится большая часть бельгийского общества, процесс оформления такого раздела будет весьма продолжительным и многоступенчатым.

Канадский и бельгийский подходы, конечно, также не являются типичными в масштабах мирового сообщества. Конституционное законодательство большинства государств просто обходит стороной вопрос о порядке сецессии (но при этом в странах, для которых актуальна проблема сецессии, юридическая доктрина прямо или косвенно препятствует допущению одностороннего выхода территориального образования из состава государства²³).

4. Соотношение права выхода из состава государства с принципом территориальной целостности последнего имеет два различных аспекта: международно-правовой и конституционно-правовой.

Современный миропорядок к возможности появления новых государств относится скорее нейтрально, чем благоприятствует или препятствует ему. Международное сообщество в равной степени признает принципы самоопределения наций, территориальной целостности и уважения суверенитета государств²⁴. При предметной близости данных принципов регулируемые ими отношения конструктивно различны. Право на самоопределение имеет активный характер, а для его реализации требуется прежде всего воздержание существующих государств от совершения деяний, которые могли бы быть квалифицированы как неуважение принципа равноправия и

²¹ Включение их в число заинтересованных сторон более чем не случайно: на референдуме 1995 г. коренное население севера Квебека почти поголовно проголосовало против отделения от Канады, заявив, кроме того, о своем праве отделиться от Квебека в случае обретения последним независимости и остаться в составе Канады.

²² Предусмотренная Конституционным актом 1982 г. процедура принятия таких поправок ни разу не использовалась, а вследствие сложности ее прохождения вероятность ее использования довольно низка.

²³ Например, даже, если в 2014 г. в Шотландии состоится намеченный референдум по вопросу о независимости, он получит значение лишь иницилирующей стадии процесса принятия решения по данному вопросу. Исходя из принципа верховенства парламента, выход Шотландии из состава Соединенного Королевства без одобрения общенационального законодательного органа невозможен.

²⁴ См.: Устав ООН // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН // Международное публичное право. Сб. документов. Т. 1. С. 2–8.

самоопределения народов. Признание принципов территориальной целостности и уважения суверенитета, напротив, само предполагает принятие государством пассивной обязанности воздерживаться от совершения деяний, которые угрожали бы территориальной целостности других государств или их суверенитету²⁵.

Таким образом, праву нации на самоопределение не корреспондирует обязанность предоставить ей независимость, а принцип территориальной целостности отнюдь не тождествен юридической нерушимости того или иного государства. Как следствие, в международно-правовом аспекте право наций на самоопределение не конфликтует непосредственно с принципом территориальной целостности государств. Кроме того, право наций на самоопределение часто толкуется ограничительно – как относящееся лишь к эксплуатируемым сообществам (прежде всего к колониальным и иным зависимым владениям, крайне малочисленным на данный момент²⁶).

В национальном законодательстве многих государств также могут уживаться формулировки указанных положений, причем даже абсолютизация права наций на самоопределение не препятствует конституционному закреплению принципа территориальной целостности²⁷. Исходя из этого, можно заключить, что обеспечение территориальной целостности может пониматься ограничительно – как защита от внешних опасностей, которым в некотором смысле противопоставлена внутренняя проблема национального самоопределения.

Аргумент к принципу целостности территории, как было указано, пригоден для защиты государства далеко не ото всех территориальных угроз. Положение ч. 3 ст. 4 Конституции РФ о том, что “Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории”, нельзя отождествлять с принципиальной недопустимостью отторжения от России той или иной территории. В противном случае неконституционным следует считать любой договор об изменении прохождения ее Государственной границы, содержащий положения об обмене участками местности. Конституция РФ в ч. 5 ст. 13 запрещает не собственно нарушение целостности страны, но только “создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на... нарушение целостности Российской Федерации”²⁸. Названное конституционное положение означает, что Российская Федерация в лице органов государственной власти вправе использовать все имеющиеся законные средства для защиты территориальной целостности, а в случае возникновения проблемы отделения той или иной территории каждый депутат Государственной Думы, каждый член Совета Федерации Федерального Собрания РФ и каждый депутат (член) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации будут обязаны проголосовать против отделения.

Таким образом, закрепление принципа территориальной целостности не равнозначно запрещению сепарации, как полагают некоторые специалисты²⁹. Следование данному принципу само по себе не исключает возможности выделения из состава государства нового суверенного государства³⁰. Во-первых, в конституционно-правовом смысле территориальная целостность того или иного государства предполагает прежде всего недопустимость появления в пределах государ-

²⁵ См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

²⁶ Так, Декларация по случаю 50-й годовщины ООН подтверждает “право всех народов на самоопределение, принимая во внимание особое положение народов, находящихся под колониальным или иными формами чужеземного господства или иностранной оккупацией, и признавать право народов предпринимать законные действия в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций для осуществления своего неотъемлемого права на самоопределение” (Дипломатический вестник. 1995. № 12. С. 36).

²⁷ Например, в Конституции (Основном Законе) СССР 1977 г. говорилось о защите территориальной целостности государства, о создании в этих целях Вооруженных Сил СССР и установлении всеобщей воинской обязанности. В Конституции Республики Узбекистан неоднократно упоминается о ее территориальной целостности, хотя Республика Каракалпакстан обладает правом выхода из состава Узбекистана.

²⁸ Равно и согласно ст. 279 Уголовного кодекса РФ преступление составляет не само нарушение целостности Российской Федерации, а “организация вооруженного мятежа либо активное участие в нем в целях... нарушения территориальной целостности” России (Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2009. № 52. Ст. 6453).

²⁹ См., например: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

³⁰ Более того, “ни принцип нерушимости границ, ни принцип территориальной целостности не имеют непосредственного отношения к праву выхода из состава государства какой-либо его части” (Маргиев А.В. О праве выхода республик из состава Российской Федерации // Вестник Адыгейского гос. ун-та. Сетевое электронное науч. изд. 2005. № 2. С. 136).

ственных границ территориальных образований, на которые не распространялся бы государственный суверенитет (в частности, это относится к самопровозглашению независимости теми или иными местностями), но в качестве безусловного препятствия изменению государственных границ принцип целостности территории не может рассматриваться.

Во-вторых, даже, если понимать принцип территориальной целостности более категорично, выступать в качестве единственного или доминирующего основания политического и общественного устройства он не может. В случае если изменение конфигурации государственной территории производится в соответствии с установленными процедурами, находит широкую общественную поддержку, позволяющую уверенно говорить о легитимности изменения, то, как представляется, даже существенное сокращение этой территории может быть признано правомерным. Более того, как показывает опыт распада Советского Союза, даже нарушение установленной процедуры выхода территориального образования из состава государства не исключает возможности официального признания такого выхода³¹.

5. Современный уровень централизации в России вселяет уверенность в невозможность даже инициативы выхода из состава Российской Федерации той или иной территории. Однако, как представляется, к таким инициативам все же лучше быть готовыми – как морально, так и на идейно-теоретическом уровне, тем более что наша страна уже научена примером распада, казалось бы, нерушимого СССР. Конечно, история в принципе не терпит сослагательного наклонения, но представляется возможным предположить, что своевременная проработка механизма сецессии могла бы предотвратить наступление многих негативных последствий распада СССР, а возможно, и сам распад (или полный распад), сделав его юридически невыгодным для части политических сил, стремившихся к суверенизации союзных республик. Безусловно, конституционное устройство России в корне отличается от устройства СССР, прямо допускавшего свободный выход республики из состава Союза. Однако это не значит, что вопрос о порядке выхода субъекта из состава Рос-

сийской Федерации следует неизменно обходить стороной, как не подлежащий обсуждению.

Как было указано выше, точка зрения о принципиальной невозможности такого выхода является и логически недоказуемой, и юридически некорректной. Принимая во внимание международно-правовые требования, приходится констатировать, что общий внутригосударственный запрет выхода территориального образования из состава государства, сформулированный как правовая норма перспективного действия, является ничтожным. Признание же возможности такого выхода (по очень сложной процедуре) на практике могло бы служить не меньшей гарантией обеспечения территориальной целостности государства, чем абсолютный запрет выхода из состава государства (хотя, конечно, категорично это утверждать нельзя). Общеправовой принцип демократизма позволяет обусловить выход территориального образования из состава государства положительным общенациональным волеизъявлением, а следовательно, наделение общегосударственных органов власти (или населения государства в целом) правом абсолютного “вето” при рассмотрении каждой конкретной инициативы сецессии вполне допустимо. Таким образом, как ни парадоксально, именно формальное допущение выхода территориального образования из состава государства может обеспечить общегосударственным органам легальную возможность эффективно препятствовать такому выходу.

Но при всех описанных преимуществах регламентации процедуры выхода территориального образования из состава государства следует, безусловно, признать, что такая регламентация уместна лишь в обществе, надлежащим образом подготовленном к ее восприятию. В иных условиях конституционное допущение сецессии может иметь разрушительные для государственности последствия. Особенно это актуально для стран с низкой правовой и политической культурой (как населения в целом, так и законодателей), к каковым относится Россия. Неадекватное понимание смысла и содержания правовых норм, злоупотребление правом, пренебрежение юридическими процедурами, неуважительное отношение к законодательству способны нарушить любую правовую конструкцию. В этих условиях управомочивание территориальных образований на инициирование процедуры сецессии просто опасно. В случае необходимости же и в отсутствие прямой регламентации порядка выхода субъекта из состава Российской Федерации, как представляется, по аналогии с зарубежным под-

³¹ См.: постановления Государственного Совета СССР от 6 сентября 1991 г.: “О признании независимости Литовской Республики” // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 37. Ст. 1091; “О признании независимости Латвийской Республики” // Там же. Ст. 1092; “О признании независимости Эстонской Республики” // Там же. Ст. 1093.

ходом в качестве надлежащей процедуры такого выхода можно было бы рассматривать процедуру принятия закона о поправке к Конституции РФ. Малая вероятность положительного решения на основании данной процедуры сама по себе представляет весомую формальную гарантию территориальной целостности России.

Помимо этого потенциальные защитные механизмы можно усмотреть в иных источниках национального права, а также в международных договорах, ранее заключенных государством. В этой связи следует иметь в виду, что сецессию в рамках механизма правового регулирования можно позиционировать двояко:

как юридический факт, вызывающий изменение территориальной сферы действия и прекращение действия множества источников права и правоотношений (отношений гражданства, отношений по поводу реализации права собственности и иных вещных прав, финансовых отношений и др.), а также возникновение новых правоотношений;

как правовой результат, условием получения которого является изменение правового статуса всех субъектов и правового режима всех объектов, затрагиваемых утратой государством суверенитета над частью своей территории и появлением на этой территории нового государства, а также

выполнение либо прекращение международных и иных публично-правовых обязательств государства, не совместимых с его дезинтеграцией. Для осуществления этого, очевидно, чаще всего будут требоваться внесение изменений в источники права или прекращение их действия.

Представление отделения территориального сообщества от государства именно во втором качестве могло бы служить значительной гарантией сохранения государственного единства. В этом случае осуществлению сецессии будут поставлены если не непреодолимые, то весьма длительно преодолеваемые препятствия. Учитывая же, что сепаратистские настроения часто основаны на популизме и используются для удовлетворения интересов политических сил и отдельных лиц, заведомое растягивание выхода из состава государства на десятилетия обесмыслит такой выход для субъектов, корыстно заинтересованных в нем. В совокупности указанные правовые позиции (конечно, при условии их грамотной подачи и разъяснения, а также проведения адекватной социальной, экономической, бюджетно-налоговой политики и стимулирования развития уважительного отношения к правовым механизмам разрешения конфликтов) могут почти полностью обезопасить государство от внутренних факторов дезинтеграции.