

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В.И. Лафитский

## СЕЦЕССИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются конституционно-правовые и международно-правовые аспекты сецессии как формы частичного распада единого государства, выделения из его состава отдельных территориальных образований, формирующих собственную государственность либо входящих в состав других государств. Анализируются основные черты сецессии и выявляются те проблемы, которые предстоит решить в конституционно-правовом и международно-правовом восприятии и освоении этого явления современного мира.

**Ключевые слова.** Сецессия, территориальные образования, право народов на самоопределение, конституционные ограничения, международно-правовые гарантии и решения.

Сецессия – это феномен не последних десятилетий, как иногда ошибочно отмечается в средствах массовой информации и даже в отдельных научных изданиях.

Вся история современной цивилизации – это непрерывный процесс образования, развития и полного либо частичного распада государств, который подчиняется определенным объективным закономерностям.

Циклы государственного и правового развития изучали древнегреческий историк II века до н.э. Полибий в своей 40-томной «Всеобщей истории»<sup>1</sup> и средневековый арабский мыслитель XIV века Ибн Халдун в блистательной «Мукаддима» – «Введении в историю»<sup>2</sup>. Эту традицию продолжили историки XX века – Арнольд Тойнби в 12-томном «Исследовании истории»<sup>3</sup> и Лев Гумилев в большом цикле работ, развивавших идеи этногенеза цивилизаций<sup>4</sup>.

Во всех этих исторических трудах заметное место уделялось анализу сецессии, как форме частичного распада единого государства, выделения из его состава отдельных территориальных образований, формировавших собственную государственность либо входивших в состав других государств.

В орбиту правовых исследований сецессия включается позже, с первой половины XIX века, когда она стала предметом конституционно-правового регулирования.

Исторически первой конституционно-правовой формой сецессии стал выход Уругвая из состава Аргентины в 1828 г.

Вскоре правом сессии воспользовались Венесуэла (1830 г.) и Эквадор (1832 г.), отделившиеся от Великой Колумбии.

В 1830 г. Бельгия добилась независимости от Нидерландов.

В 1838 г. из состава Федеративной Республики Центральной Америки, объединявшей пять республик, вышел Гондурас. В 1841 г. этому примеру последовал Сальвадор, что окончательно разрушило центрально-американскую федерацию.

В 1836 г. Техас вышел из состава Мексики и в 1845 г. вошел в состав Соединенных Штатов Америки<sup>5</sup>.

Первое десятилетие конституционно-правовой истории сецессии выявило ряд закономерностей, присущих этому явлению.

Во-первых, сецессия изначально рассматривалась как выход отдельных территориальных единиц из состава единых государств, в отличие от обретения независимости бывшими колониальными владениями,

<sup>1</sup> Полибий. История. Книга шестая. 4–9.

<sup>2</sup> Ibn Haldun. The Muqaddimah. An Introduction to History. Princeton, 2005. P. 35, 94–101.

<sup>3</sup> Toynbee A. A Study of History. In 12 volumes. Oxford. 1934 – 1961.

<sup>4</sup> Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера земли. М., 2005; Тысячелетие вокруг Каспия. М., 2008; От Руси до России. М., 2008 и др.

<sup>5</sup> Историю конституционного развития государств Америки подробнее см.: Конституции государств Америки. В трех томах. Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1. М., 2006; Конституции государств Америки. В трех томах. Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 2. М., 2006.; Конституции государств Америки. В трех томах. Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3. М., 2006.

как это было, например, в ходе североамериканской войны за независимость<sup>6</sup>.

Во-вторых, сецессия осуществлялась главным образом как форма самоопределения населения отдельных территориальных единиц государств, имевших особенности исторического, этнического, религиозного, экономического либо политического развития.

В-третьих, сецессия осуществлялась вне зависимости от конституционных требований, запрещающих нарушение территориальной целостности либо разделение государства. В частности, такие нормы Конституции Федеративной Республики Центральной Америки 1824 г. не воспрепятствовали распаду этой федерации.

В-четвертых, сецессия осуществлялась в условиях деградации центральной власти, вызванной политическими или экономическими кризисами, либо нарушений прав и интересов населения обособленных территориальных единиц.

В дальнейшей конституционно-правовой истории проявлялись и другие закономерности и появлялись новые формы сецессии.

Так, со второй половины XIX века сецессия все чаще становится инструментом решения внешнеполитических задач усиления одних либо ослабления других государств.

Примером может служить история Панамы, которая по инициативе и при поддержке США в 1903 г. вышла из состава Колумбии, что позволило США не только осуществить давно лелеемый проект по строительству Панамского канала, но и сохранять его под своей юрисдикцией до конца XX века<sup>7</sup>.

Новая форма сецессии была рождена в конституционно-правовом строительстве советской России, провозгласившей принцип самоопределения наций вплоть до отделения. Этот принцип был отражен и в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, вошедшей в текст Конституции РСФСР 1918 г., и в Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 годов. Он был сохранен, хотя и в узком формате, и в ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г., провозгласившей право народов на самоопределение в составе Российской Федерации (статья 5)<sup>8</sup>.

Конституционно-правовой принцип права наций на самоопределение, в том числе на сецессию, был закреплен

в конституциях Чехии 1960 г., Югославии 1963 г., некоторых других социалистических государств.

За пределами социалистического конституционного пространства право на сецессию признавалось крайне редко. В наши дни такое право закреплено, в частности, в Конституции Эфиопии 1994 г., признающей право выхода из своего состава национально-территориальных образований. Другие конституции такой подход отвергают. И лишь немногие основные законы Колумбии, Суринама, Восточного Тимора, некоторых других государств содержат общие констатации о признании права народов на самоопределение.

А, между тем, масштабы сецессии на протяжении второй половины XIX века и всего XX века постоянно возрастали. Достаточно упомянуть такие хорошо известные факты второй половины XX века, как выход Сенегала из Федерации Мали, отделение Сингапура от Федерации Малайзии, сецессия Бангладеш из Пакистанской федерации, отделение союзных республик из состава СССР и балканских республик из состава Югославии, выход Нагорного Карабаха от Азербайджана, Косово от Сербии, Абхазии и Южной Осетии от Грузии и т.д.

Истории были известны и неудачные попытки сецессии (например, южных штатов США в ходе Гражданской войны 1861 – 1865 гг.)<sup>9</sup>.

Проекты сецессии осуществляются во многих странах и сейчас. Так, в Бельгии с инициативой сецессии выступает Фламандское сообщество, в Канаде – провинция Квебек, в Испании – Каталония и страна Басков, в Великобритании – Шотландия. В этих странах сецессия пока наиболее успешно развивается в Шотландии, где референдум о независимости должен состояться 18 сентября 2014 г.

Несмотря на столь широкие масштабы сецессии, конституции безмолвствуют по вопросу о том, при каких условиях и в каком порядке может осуществляться сецессия.

В основном он решался силой и лишь в отдельных случаях – посредством политических соглашений. Так, упомянутый референдум в Шотландии проводится по Соглашению между Правительством Соединенного Королевства и Правительством Шотландии, заключенному в 20012 г.<sup>10</sup>

Конституционно-правовой вакуум в решении вопроса об условиях и порядке проведения сецессии в отдельных случаях пытались восполнить суды.

Так, в 1998 г. Верховный суд Канады установил следующие критерии возможной сецессии Квебека из состава Канады:

<sup>6</sup> Подробнее см.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007. С. 5–18.

<sup>7</sup> Mellander, Gustavo A. The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years. Danville, Ill.: Interstate Publishers, 1971.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2011.

<sup>9</sup> Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007. С. 44 – 46.

<sup>10</sup> Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012.

- право на самоопределение признается, но не как право административно-территориальной единицы или субъекта федерации, а как право этноса;
- реализовать такое право может только угнетаемый этнос (франкоканадцы, как указал Суд, таким угнетаемым этносом не являются);
- одностороннее отделение невозможно, нужно учитывать интересы других частей и этносов государства;
- при решении вопросов отделения должны участвовать также федеральные органы<sup>11</sup>.

В последние годы это решение Верховного суда Канады очень часто цитируют и даже пытаются использовать в оценках актов сепарации, предпринимаемых в других государствах. Это неправильно, поскольку указанное судебное решение – это акт толкования Конституции Канады, который не должен рассматриваться вне контекста политического развития этой страны и который не может выходить за пределы, очерченные ее суверенитетом.

Таким образом, не только конституции, но и судебная практика конституционного толкования являются слабым подспорьем в решении практических проблем сепарации.

Немногоим может помочь и международное право, несмотря на то, что право народов на самоопределение получило широкое закрепление во многих международно-правовых актах. Так, часть 2 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций обязывает государства уважать принцип равноправия и самоопределения народов<sup>12</sup>.

Пункт 2 Декларации О предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. устанавливает, что все народы имеют право на самоопределение, включая право свободно устанавливать свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие<sup>13</sup>.

Такие же нормы закрепляют международные пакты о правах человека 1966 г. – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 1) и Международный пакт о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 1)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.

<sup>12</sup> Текст Устава ООН см. на официальном сайте Организации Объединенных Наций: <http://www.un.org/ru/documents/charter>.

<sup>13</sup> Текст Декларации см. на официальном сайте Организации Объединенных Наций [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/colonial.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml)

<sup>14</sup> Тексты Международных пактов см. на официальном сайте Организации Объединенных Наций [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

При этом важно подчеркнуть, что указанные международно-правовые нормы не ограничиваются какими-либо конституционными или иными требованиями национального законодательства. Более того, пункт 3 указанных статей международных пактов о правах человека подчеркивает, что все участвующие в них государства должны, в соответствии с положениями Устава ООН, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

Более широко право на самоопределение трактуется в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 г. В частности, она обязывает каждое государство содействовать с помощью совместных и индивидуальных действий осуществлению принципа равноправия и самоопределения народов. Препятствие в реализации этого права (в том числе в виде создания суверенного и независимого государства, свободного присоединения к независимому государству или объединения с ним, установления любого другого политического статуса, свободно определенного народом) рассматривается как грубейшее нарушение прав человека<sup>15</sup>.

Вместе с тем, Декларация указывает, что право на самоопределение не должны истолковываться как санкционирующие или поощряющие любые действия, которые ведут к расчленению, к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, если они соблюдают в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов, а также имеют правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи все народы, проживающие на их территориях.

Декларация не решила дилемму выбора одного из двух начал: права на самоопределение и принципа сохранения территориальной целостности.

Эта задача оказалась нерешенной и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., и в Венской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г., в других международно-правовых актах рубежа двух тысячелетий.

И лишь только в первом приближении решение этой проблемы было намечено в Консультативном заключении Международного Суда ООН «О соответствии международному праву одностороннего провозглашения независимости Косово» от 22 июля 2010 года.

В этом документе Суд признал, что одностороннее провозглашение независимости на основе принципа

<sup>15</sup> <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

самоопределения народов не нарушает принципы и нормы международного права:

«Иногда принятие декларации о независимости приводило к созданию нового государства, в других случаях этого не происходило. Тем не менее, ни в одном из случаев практика государств, взятая в целом, не давала оснований предположить, что акт о провозглашении декларации расценивался как противоречащий международному праву. Наоборот, практика государств в течение этого периода ясно указывала на вывод о том, что международное право не содержит нормы, запрещающей провозглашение независимости. В течение второй половины XX века международное право на самоопределение развивалось в том направлении, чтобы создать право на независимость народов самоуправляющихся территорий и народов, находящихся (подчиненных) под иностранным игом, господством и эксплуатацией.

Огромное количество новых государств получили возможность существовать в результате осуществления этого права. Были, однако, и случаи провозгла-

шения независимости вне этого контекста. Практика государств в этих последних случаях не указывает на появление в международном праве нового правила, запрещающего принятие декларации независимости в таких случаях»<sup>16</sup>.

И хотя Международный суд признал законность сецессии Косово, четких критериев решения дилеммы выбора между территориальной целостностью государства и правом народа на самоопределение он так и не установил.

Более того, он еще более запутал ситуацию, сведя проблему сецессии в основном к проблеме освобождения от колониальной зависимости, что неприемлемо, во-первых, потому что это – два разных явления, и, во-вторых, потому что Косово никогда не было колониальным владением Сербии.

В заключение следует подчеркнуть, что проблема сецессии все еще ждет своего доктринального решения. И чем скорее оно будет найдено, тем более обоснованными будут конституционно-правовые и международно-правовые параметры сецессии.

#### **Библиографический список:**

1. Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012.
2. Ibn Haldun. The Mugaddimah. An Introduction to History. Princeton, 2005. P. 35, 94–101.
3. Mellander, Gustavo A. The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years. Danville, Ill.: Interstate Publishers, 1971.
4. Toynbee A. A Study of History. In 12 volumes. Oxford. 1934–1961.
5. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера земли. М., 2005; Тысячелетие вокруг Каспия. М., 2008; От Руси до России. М., 2008 и др.
6. Конституции государств Америки. В трех томах. Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
7. Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007. С. 5–18.
8. Полибий. История. Книга шестая. 4–9.
9. Хабриева Т.Я. Современенные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2011.
10. Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.
11. <http://www.un.org/ru/documents/charter>.
12. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/colonial.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml)
13. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)
14. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)
15. <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>
16. <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010/pdf>

#### **References (Transliteration):**

1. Gumilev L.N. Etnogenez i biosfera zemli. M, 2005.; Tysyacheletiyе vokrug Kaspiya. M, 2008. ; Ot Rusi do Rossii. M., 2008 i dr.
2. Konstitutsii gosudarstv Ameriki. V trekh tomakh. Pod red. T.YA. Khabriyevoy. M., 2006.
3. Lafitskiy V.I. Konstitutsionnyy stroy SSHA. M., 2007. S. 5–18.
4. Polibiy. Istoriya. Kniga shestaya. 4–9.
5. Khabriyeva T.YA. Sovremenennyye problemy samoopredeleniya etnosov : sravnitel'no-pravovoye issledovaniye. M., 2011.

<sup>16</sup> Текст решения см. на официальном сайте Суда: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010/pdf>