

© 2018 г.

С.И. ЛУЦЕНКО

РЕМЕДИАЛЬНАЯ СЕЦЕССИЯ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА¹

Луценко Сергей Иванович – ведущий эксперт Контрольного управления Президента РФ (103132, Российская Федерация, Москва, Старая Площадь, д.8/5).

Lutsenko Sergey I. – leading expert of the Control Department of the Presidential Administration of Russian Federation (Staraya Square, 8/5, 103132, Moscow, Russian Federation).

Аннотация: автор рассматривает механизм ремедиальной сецессии на примере ряда государств. В современных реалиях право на внешнее самоопределение должно быть связано (коррелировано) с систематическим нарушением прав человека. Ремедиальная сецессия стала составной частью международного права.

Abstract: the author considers the mechanism of remedial secession on an example of some the states. In modern realities the right to external self-determination should be connected with regular infringement of human rights. The remedial secession became as a component of International Law.

Ключевые слова: ремедиальная сецессия, право на самоопределение, международное право, дискриминация, права человека, Конституционный Суд РФ, Европейский Суд по правам человека.

Key words: emedial secession, right to self-determination, International Law, discrimination, human rights, Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights.

Проблема признания государств стала актуальной в связи с появлением новых субъектов международного права – Косово, Южной Осетии и Абхазии, образовавшихся путем сецессии, руководствуясь правом нации на самоопределение. Инструмент сецессии может быть применим к таким непризнанным республикам, как Приднестровская Молдавская Республика, Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика.

Понятие “сецессия” (лат. *secessio* – уход, произв. от *secedo* – ухожу) означает выход из состава государства какой-либо его части².

В комплексном понимании сецессия представляет собой одностороннее решение вопроса об отделении от существующего государства (право на отделение части государства), чтобы присоединиться к другому государству или образовать независимое и суверенное государство. Легитимизация сецессии допустима, если режим виновен в грубом нарушении прав человека, направленном против

народа, угрожающем его существованию или культурной идентичности³.

Серьезное и систематическое нарушение существующим государством прав человека в отношении лиц, принадлежащих к конкретной группе, проживающей на определенной территории, влечет возникновение права на отделение (“remedial secession”) как последнее средство (“ultima ratio”) и признание такого образования в качестве независимого государства⁴.

При этом необходимо учитывать, что важной частью международного права являются также территориальная неприкосновенность государств и запрет на применение силы. С другой стороны, в ст. 1 Устава ООН самоопределение есть мера “укрепления всеобщего мира”⁵.

В представленной статье автор рассматривает механизм односторонней сецессии (впоследствии

¹ Автор благодарит Н.В. Кроткову и редакцию журнала “Государство и право” – заказчика и вдохновителя настоящей статьи, а также рецензента за ценные замечания.

² См.: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М., 2017. С. 624.

³ См.: Витцтум В.Г., Боте М., Дольцер Р и др. Международное право = *Völkerrecht* / пер. с нем. Н. Спица; сост. В. Бергманн. Сер. “Германская юридическая литература: современный подход”. 2-е изд. Кн. 2. М., 2015. С. 1072.

⁴ См.: Маммадов У.Ю. Некоторые вопросы теории и практики признания государств в современном международном праве // Росс. юридический журнал. 2012. № 6. С. 69–79.

⁵ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // СПС “Консультант-Плюс”.

получившей название “ремедиальной сецессии”, или права на внешнее самоопределение) в случае проведения государствами дискриминационной политики против своего народа. Право на отделение части государства рассматривается на “живых” примерах из международной практики.

В Конституции РФ не содержится нормы, предусматривающей возможность односторонней сецессии. Государственным суверенитетом в России обладает исключительно Федерация.

В свое время была предпринята попытка внести законопроект “О принципах федерализма в России” (законопроект был отклонен), в ст. 4 которого была прописана недопустимость права сецессии со стороны отдельных субъектов Российской Федерации⁶.

В частности, в Определении Конституционного Суда РФ⁷ отмечается, что суверенитет Российской Федерации в силу Конституции страны исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически

сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве⁸.

Иными словами, субъекты Федерации являются неотъемлемой составной частью России и не обладают правом односторонней сецессии.

В другом своем Постановлении Конституционный Суд РФ⁹ ставит именно приоритет территориальной целостности государства над правом народа на самоопределение.

Конституционный Суд РФ отмечает, что осуществление права на самоопределение не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности¹⁰.

Право территориальной целостности государства — принцип межгосударственного общения, ориентированный на защиту своей территории извне, а не на разрешение внутренних противоречий. В свою очередь, право наций на самоопределение отражает демократическое право человека на свою

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан”, Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года “О референдуме Республики Татарстан”, Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”» // Там же. 1993. № 1.

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”» // Там же. 1995. № 5.

⁶ См.: Паспорт проекта Федерального закона № 96700167-2 “О принципах федерализма в России” (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Варенниковым) // Там же.

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О “По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан” // СЗ РФ. 2002. № 4.

идентичность, проявление принадлежности к той или иной культурной общности, нации. В целях предотвращения сецессионных тенденций внутри государства необходимо выстраивать грамотную национальную внутреннюю политику или закрепить в конституции государства право на сецессию, которое будет являться сдерживающим фактором в дискриминационной политике государства в отношении собственных граждан, поскольку право на одностороннюю сецессию было выработано десятилетиями в международном праве.

В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к Постановлению Конституционного Суда РФ¹¹ отмечается, что одной из причин возникновения права на сецессию является самодостаточность региона (когда региональные элиты начинают про себя задумываться о возможности самостоятельного государственного “плавания”, в особенности в условиях общегосударственного экономического кризиса).

В совпадающем мнении судьи Вильдхабера, к которому присоединился судья Рисдал, к Постановлению Европейского Суда по правам человека¹² было отмечено, что до недавнего времени в международной практике право на самоопределение в практическом плане было идентично праву на деколонизацию и фактически сводилось только к нему. В последние годы возник консенсус в понимании того факта, что народ может также стремиться к самоопределению, если права человека систематически и грубо нарушаются, если он полностью лишен представительства или представлен явно недостаточно в органах власти, с помощью антидемократических и дискриминационных методов. Если это описание правильно, то право на самоопределение — это тот самый инструмент, способный служить восстановлению элементарных норм в области прав человека и демократии.

Другими словами, когда право на самоопределение не укрепляет и не восстанавливает права человека и демократические принципы для всех

граждан и общественных структур, право на одностороннюю сецессию является допустимым.

Недавнее развитие права на самоопределение народов и реализация его все чаще именуется правом на “ремедиальную сецессию”.

Под ремедиальной сецессией понимается возможность выхода определенных связанных групп людей из государства в случае грубых (систематических) нарушений прав человека и подавления последних или в случае невозможности реализации их права на самоопределение внутренне¹³.

Понимание того, что нарушения прав человека создают ситуации, в которых преследуемая группа приобретает право на создание собственной государственности, дополнительно подкрепляется значительным количеством решений международных и национальных учреждений.

Понятие ремедиальной сецессии основано на обратном прочтении “защитительной оговорки” Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Резолюция Генеральной Ассамблеи № 2625 (XXV))¹⁴, которая упомянута Международным судом в качестве отражающей обычное международное право¹⁵.

В Декларации о принципах международного права, в частности, указывается следующее:

“Ничто в приведенных выше пунктах (по поводу права самоопределения народов) не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и вследствие этого имеющих правительства, представляющие без различия

¹¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Там же. 2016. № 2.

¹² См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 декабря 1996 г. по делу “Лоизиду против Турции” // СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: *Tomuschat C. Secession and Self-Determination in Secession: International Law Perspectives (Kohen M.G. ed.)*. Cambridge, 2006. P. 35; *Cassese A. Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge, 1995. P. 120.

¹⁴ См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁵ См.: Консультативное заключение Международного Суда ООН “О соответствии одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права” (англ.) (Принято 22 июля 2010 г.) // Там же.

расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории”.

“Защитительная оговорка” также используется в Венской декларации и Программе действий¹⁶. Она предполагает, что в ситуациях, в которых государства не следуют поведению, описанному во второй части оговорки, они не заслуживают защиты их территориальной целостности¹⁷.

Иными словами, от обратного эта “защитительная оговорка” должна пониматься в том смысле, что правительства государств, которые дискриминируют часть своего населения на основании расы, вероисповедания или цвета кожи, не представляют всех людей и не могут требовать от них уважения своей территориальной целостности. Как систематическое, так и телеологическое толкование Декларации о принципах международного права укрепляет это заключение, учитывая ее преамбулу и признание в ней первостепенного значения права на самоопределение. Упомянутая выше Венская декларация о правах человека 1993 г. расширила право на внешнее самоопределение на основании нарушений прав человека, ссылаясь на “правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий”.

Право на создание нового независимого государства (право на внешнее самоопределение) возникает, когда сепаратистское население не имеет правовых и фактических инструментов, чтобы выразить свою политическую волю в рамках конституционной структуры материнского государства. Другими словами, когда право народа на внутреннее самоопределение игнорируется.

По логике Международного суда принцип территориальной неприкосновенности относится к сфере отношений между государствами. Следует заключить от обратного, что данный принцип не ограничивает сепарацию в рамках многонационального государства в неколониальном контексте.

Это – основной вклад Международного суда в дискуссию относительно права на сепарацию в международном праве.

Судья Антониу Кансаду Триндади в особом мнении, приложенном к консультативному заключению Международного суда по Косово, заключил, что систематические нарушения прав человека косовских албанцев породили право на внешнее са-

моопределение по отношению к материнскому государству¹⁸.

Международное право регулирует создание новых государств, включая создание в результате ремициальной сепарации. Поскольку создание государства путем сепарации или иным образом не является чисто политическим вопросом, признание не является дискреционным (не говоря уже произвольным) решением каждого государства.

Международный суд, ссылаясь на резолюции Совета Безопасности ООН, осуждающие некоторые декларации независимости (см. резолюции Совета Безопасности № 216(1965) и 217(1965) относительно Южной Родезии, резолюцию Совета Безопасности № 541(1983) относительно Северного Кипра, резолюцию Совета Безопасности № 787(1992) относительно Республики Сербской) касательно односторонней сепарации, тем не менее оценивает конкретную ситуацию, существующую на момент провозглашения независимости, в частности с незаконным применением силы или иными вопиющими нарушениями норм общего международного права, носящих императивный характер (*jus cogens*)¹⁹.

Право на одностороннюю сепарацию было отмечено в делах Африканской комиссии по правам человека и народов²⁰. В частности, указывалось, что обязанность “осуществлять вариант самоопределения, который совместим с суверенитетом и территориальной целостностью Заира”, существует в отсутствие “конкретных доказательств нарушения прав человека до степени, ставящей под вопрос территориальную целостность Заира”.

Аналогичный подход отражен в совпадающем мнении судей Вильдхабера и Риссдаля по делу “Лоизиду против Турции” (выше уже упоминалось), где отмечается, что, если народ лишен значимого осуществления права на самоопределение, он имеет в качестве последнего средства право на осуществление его путем сепарации (право на внешнее самоопределение).

¹⁸ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 июня 2015 по делу “Чирагов и другие против Армении” // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁹ См.: там же.

²⁰ См.: “Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon”, African Commission on Human and Peoples’ Rights, Communication № 266/03 (2009), § 199 // URL: http://www.achpr.org/files/sessions/45th/communications/266.03/achpr45_266_03_eng.pdf (дата обращения: 06.03.2017); “Katangese Peoples’ Congress v. Zaire”, African Commission on Human and Peoples’ Rights, Communication № 75/92 (1995), § 6 // URL: http://www.achpr.org/files/sessions/16th/communications/75.92/achpr16_75_92_eng.pdf (дата обращения: 06.03.2017).

¹⁶ См.: Венская декларация и программа действий (Принята в г. Вене 25 июня 1993 г. на 2-й Всемирной конференции по правам человека) // Там же.

¹⁷ См.: *Murswiek D.* The Issue of a Right of Secession – Reconsidered in Modern Law of Self-Determination (Tomuschat C. ed.). Martinus Nijhoff Publishers (Netherlands). 1993. P. 92.

Право ремиальной сессии также признано многими видными учеными по международному праву²¹.

Подход в отношении применения ремиальной сессии является допустимым в практике государств. Так, всего через два года после принятия Декларации о принципах международного права 47 государств признали государство Бангладеш в связи с насилием, направленным против местного населения, хотя Пакистан признал его только в 1976 г. В настоящее время 110 государств признают государство Косово²².

Тем самым право ремиальной сессии признано в международных инструментах, постановлениях и решениях международных судов и органов, практике государств и доктрине международного права.

Признание ремиальной сессии в качестве права особенно ярко проявилось в Соглашении 1999 г. между Индонезией и Португалией о признании права на самоопределение и ремиальную сессию Восточного Тимора посредством всенародного опроса населения Восточного Тимора в форме референдума.

Всеобщий характер права на самоопределение был авторитетно подтвержден Международным судом в деле Восточного Тимора (East Timor Case ("Portugal v. Australia"))²³. В этом конкретном деле, в то время как контролируемые Индонезией боевики занимались убийством жителей Восточного Тимора, Генеральный секретарь ООН Аннан в послании правительству Индонезии констатировал установление международной ответственности за преступления против человечности и осуществление принципа самоопределения Восточного Тимора. В этом причина того, что некоторые рассматривают позицию Индонезии как "вынужденное согласие", тем самым реализуя механизм ремиальной сессии Восточного Тимора²⁴.

Принцип самоопределения применяется ко всем народам, а не только к колониальным (признано

в Международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах)²⁵.

В рамках реализации права на самоопределение новые государства могут создаваться путем несогласованной сессии (возможность соглашений, достигаемых на основе свободного согласия всех затрагиваемых сторон), если и когда ими (сторонами) исполнены следующие фактические и юридические требования: (1) монтевидеоские критерии государственности²⁶, а именно: постоянное население, определенная территория, правительство и способность вступать в отношения с другими государствами (Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств; (2) до сессии сессионистскому населению не разрешалось справедливое участие в правительстве, которое представляло все население материнского государства; (3) сессионистское население подвергалось правительством или частью населения материнского государства, чьи действия поддерживались правительством, дискриминационному обращению или отношению, не соблюдающему их права человека (ст. 1 Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств). В данных условиях право на ремиальную сессию неколониальных народов подтверждается практикой со стороны ряда государств, которая (практика) превращается в норму обычного международного права²⁷.

Историческим предшественником права на сессию является позиция Комитета докладчиков, назначенных Лигой Наций в отношении заключения по спору относительно Аландских островов, которая содержала следующий вывод: "Отделение меньшинства от государства, частью которого оно является, и его включение в другое государство может рассматриваться только в качестве совершенно исключительного решения, последнего средства, когда государству не хватает воли или сил для принятия и применения справедливых и эффективных

²¹ См.: *Franck T.* Postmodern Tribalism and the Right to Secession // *Brolmann C. et al. (ed.)*. Peoples and Minorities in International Law. Martinus Nijhoff Publishers (Netherlands). 1993. P. 13, 14; *Crawford J.* The Creation of States in International Law. Oxford, 2006. P. 126.

²² См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 июня 2015 по делу "Чирагов и другие против Армении".

²³ См.: East Timor Case ("Portugal v. Australia"), 30 June 1995. P. 102, § 29. // URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/84/6949.pdf> (дата обращения: 06.03.2017).

²⁴ См.: *Evans G.* The Responsibility to Protect: Ending mass atrocity crimes once and for all. Washington, 2008. P. 63.

²⁵ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС "КонсультантПлюс"; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Там же.

²⁶ См.: Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств (г. Монтевидео, принята 26 декабря 1933 г.) // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38249008#pos=0;0 (дата обращения: 06.03.2017).

²⁷ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 июня 2015 по делу "Саргсян против Азербайджана" // СПС "КонсультантПлюс".

гарантий” (League of Nations Council Document B7 21/68/106(1921))²⁸.

Свежий пример ремедиальной сецессии – решение населения Крыма выйти из состава Украины (в условиях дискриминационной политики против своего народа) и войти в состав Российской Федерации²⁹.

В заключение необходимо обратить внимание на то, что реализация на практике ремедиальной сецессии – права внешнего самоопределения требует наличия связи с систематическими нарушениями прав человека (проведение материнским государством дискриминационной политики). В данном случае принимаются во внимание

²⁸ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 июня 2015 по делу “Чирагов и другие против Армении”.

²⁹ См.: *Луценко С.* Народ Крыма использовал механизм ремедиальной сецессии в условиях в том числе украинской политики дискриминации по национальному признаку // URL: <http://www.inesnet.ru/2017/03/s-i-lucenko-kommentiruet-legitimizaciju-dejstvij-naroda-kryma-po-vыходу-iz-sostava-ukrainy/> (дата обращения: 06.03.2017).

действия правительства, оправдывающие дискриминацию против своего народа.

Кроме того, молчаливое согласие или попустительство государства в отношении нарушения прав граждан, находящихся под его юрисдикцией, может повлечь за собой ответственность самого государства³⁰ (Постановление ЕСПЧ от 10 мая 2001 г. по делу “Кипр против Турции”, Постановление ЕСПЧ от 8 июля 2004 г. по делу “Илашку и другие против Молдавии и Российской Федерации”).

В любом случае право на ремедиальную сецессию, т.е. право на создание нового независимого государства, может возникнуть, когда народ не имеет правовых средств для выражения своей воли в рамках конституционной модели государства, когда его право грубо и систематически нарушается.

³⁰ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 10 мая 2001 г. по делу “Кипр против Турции” // СПС “КонсультантПлюс”; Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2004 г. по делу “Илашку и другие против Молдавии и Российской Федерации” // Там же.