

О праве выхода республик из состава Российской Федерации

Аннотация:

Статья посвящена одной из наиболее спорных проблем в науке конституционного права – праве выхода субъектов из состава федеративного государства. Автор статьи доказывает, что субъекты федерации могут ставить вопрос о выходе из федерации только тогда, если такое право предусматривается федеральной конституцией. В отсутствие такого положения вопрос о выходе могут ставить только те субъекты федерации, которые представляют форму самоопределения наций, народов.

Ключевые слова:

Сецессия, суверенитет, элита, принципы, концепции, штаты, кантоных провинции, земли.

Проблема выхода республик из состава Российской Федерации возникла в период «парада суверенитетов», когда автономные формирования не без помощи федеральных властей, приняв декларации о независимости, объявили себя суверенными государствами. Сепаратистские настроения политико-экономической элиты бывших автономий усилились после развала СССР и заявления главы Российского государства о том, что субъекты федерации могут взять столько суверенитета, сколько они освоят (проглотят). Результаты создавшейся ситуации не заставили себя долго ждать. Почти все республики в составе Российской Федерации объявили о своем полном суверенитете, зафиксировав это в своих конституциях. Более того, одна из республик (Чеченская) заявила о своем выходе из состава Российской Федерации; другая не подписала Федеративного договора (Республика Татарстан) и оказалась как бы вне Российской Федерации, появилось и положение о праве выхода из состава Российской Федерации (Республика Тыва).

Парад суверенитетов заложил основу теоретическим дискуссиям по вопросу сецессии в науке конституционного права и политологии. Споры о праве выхода республик из состава Российской Федерации продолжаются и сегодня. При этом, мнение ученых как в России, так и за рубежом, резко отличаются друг от друга. От категорического отрицания права сецессии до безусловного его признания – таков диапазон точек зрения по данному вопросу.

Участников дискуссий по вопросу сецессии условно можно разделить на две основные группы: «федераль» и «националисты». Первые, исходя из интересов федерации, выступают против отделения республик, ссылаясь на отсутствие соответствующего положения в Конституции России и на один из основных принципов международного права – принцип территориальной целостности государства. Вторые основной упор делают на право наций (народов) на самоопределение, якобы позволяющего республикам выйти из состава Российской Федерации.

При таких обстоятельствах дать правильный ответ на вопрос о том, имеют ли республики в составе Российской Федерации право выхода из нее, на наш взгляд, очень сложно и зависит от множества факторов – субъективных и объективных. Именно субъективные факторы

препятствуют в основном объективному исследованию вопросов и наверняка потребуются немало времени и труда для их преодоления.

Анализ мировой практики, касающейся сецессии, различных точек зрения по данной проблеме как в отечественной, так и западной политико-правовой науке, свидетельствует о том, что попытки исследовать права выхода из состава федеративного государства односторонне, в отрыве от таких понятий, как «суверенитет» (в первую очередь народный и национальный), права человека вообще и права национальных меньшинств, в частности, право наций на самоопределение и др. обречены на провал. Залогом успеха может стать только системный (комплексный), беспристрастный и объективный подход к изучению всех сторон одной из самых сложных проблем конституционного права и политической философии.

Исторически первые концепции, связанные с правом выхода из состава федеративного государства, как правило, связывались с понятием суверенитета. И поскольку проблема суверенитета вообще и суверенитета в федеративном государстве, в частности, была и остается нерешенной, вряд ли можно было ожидать заметных успехов в деле исследования права выхода. Так, теория «исключительного суверенитета штатов» Кальгуна-Зейделя, возникшая в Соединенных Штатах в первые годы их существования, решала вопрос выхода штатов из состава Союза положительно¹. Во время гражданской войны в Соединенных Штатах Америки, которая закончилась победой северных штатов, «теоретический» спор о праве выхода штатов из состава Союза был решен силой оружия и, следовательно, вопрос о сецессии был снят с повестки дня. По мнению тогдашнего президента США А. Линкольна, право сецессии несовместимо с самим принципом государства. «Можем с уверенностью сказать, – писал А. Линкольн, – что ни одно государство не сможет включить в свою конституцию пункт о собственной ликвидации»².

Теория исключительного суверенитета федерации,

¹ См.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С. 294.

² Lincoln A. Speeches and Writings. V.2, ed by Don E. Fehrenbacy. New-York: Literary Classics of America, 1989. P. 357-358.

возникшая после гражданской войны в США, исходя из концепции неделимости суверенитета, декларировала, что суверенитет принадлежит только федерации, а государства-члены представляют собой несuverенные государства. Исходя из этого, данная теория начисто исключала право сепарации, допуская широкое вмешательство федеральных властей в деле штатов.

Конституция Соединенных Штатов не содержит права выхода штатов из Союза и это, на наш взгляд, явилось одной из причин возникновения различных теорий относительно сепарации. Нет этого права и в конституциях государств, принятых в XIX в. (Швейцарии, Бразилии и др.). И только в первой половине XX века первая Конституция СССР законодательно закрепила право выхода союзных республик из состава СССР, тем самым положив начало законодательному признанию сепарации в мировой практике федерализма. Такое право было зафиксировано также в конституции СФРЮ. Последняя конституция, предусматривающая право сепарации – это Конституция Эфиопии 1994 года¹.

Законодательное закрепление права сепарации в некоторых конституциях федеративных государств не прекратило дискуссий вокруг проблемы. По мнению западных ученых, право выхода союзных республик из состава СССР носило формальный характер, поскольку Конституция не предусматривала механизма сепарации, то есть не было никаких положений о том, как, по каким причинам и при каких условиях могли союзные республики выйти из Союза ССР². Они это связывают с тем, что советские лидеры не ожидали, что кто-нибудь воспользуется этим правом, и не собирались позволить кому-либо им воспользоваться³. О фиктивном характере права сепарации конституциях СССР и союзных республик пишут и некоторые отечественные авторы⁴.

Советская наука конституционного (государственного) права связывала права выхода из состава СССР также с суверенитетом субъектов федерации. Начиная с первой Конституции СССР, во всех последующих конституциях Союза и конституциях союзных республик неизменно фиксировалось положение о том, что республики являются суверенными государствами.

В социалистической доктрине конституционного права господствующей была теория единства суверенитета Союза ССР и суверенитета союзных республик⁵.

¹ Право сепарации предусмотрено и в конституциях некоторых унитарных государств. Например, ст. 74 Конституции Узбекистана 1992 года допускает при определенных условиях выход автономной Каракалпакии из состава Узбекистана, но при соблюдении ряда требований и только с утверждения общегосударственного парламента.

² См.: Бьюкенен А. Сепарация. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М.: Рудомино, 2001. С. 239.

³ Там же.

⁴ См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 317.

⁵ См.: Шевцов В.С. Государственный суверенитет. М.: Наука, 1979. С. 216-232; Терлецкий В.М. Ленинское идейное наследие и проблемы советского строительства. Киев, 1974. С. 54; Международно-правовая субъектность Украинской ССР. Киев, 1967. С. 573; Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юридическая литература, 1997. С. 259-260.

Утверждалось, что суверенитет Союза ССР возможен лишь как определенное правовое состояние федеративного государства, то есть государство, самое существование которого обусловлено наличием субъекта федерации, в то время, как суверенитет союзных республик, претерпевшее определенные изменения после вхождения их в Союз, может существовать хотя и в ином виде, вне федеративных отношений. В условиях союзного государства, как суверенитет Союза СССР, так и суверенитет союзных республик дополняют друг друга, постоянно взаимодействуя⁶.

Теория единства суверенитета и ее субъектов не нова в мировой доктрине конституционного права. Еще на заре американского федерализма появилась теория разделения суверенитета Медисона-Токвиля-Вайца, которая опиралась на решение Верховного Суда Соединенных Штатов Америки 1793 года, в котором было сказано, что «любой штат в Союзе, в котором его суверенитет не был делегирован Соединенным Штатам, также является полностью суверенным, как и Соединенные Штаты в отношении переданных им прав. Соединенные Штаты суверенны в отношении всех полномочий власти (powers of Government) действительно переданных им; каждый штат в Союзе суверенен в отношении всех резервированных за ним полномочий»⁷.

Право выхода союзных республик из состава СССР не было оговорено никакими условиями. Для реализации указанного права не требовалось согласия ни других союзных республик, ни федерального центра. Оно не могло быть отменено, изменено или ограничено. «Представляется более правильным, - пишет В.С. Шевцов, затрагивая проблему сепарации в СССР, - рассматривать право союзной республики на выход из Союза не только и не столько в качестве правового механизма, предназначенного к действию «на крайний случай», но как постоянно действующий конституционный фактор, гарантирующий добровольный характер членства республики в союзном государстве, а также ее суверенное равенство в Федерации»⁸.

Противоположную точку зрения по поводу сепарации в СССР высказывают западные ученые либерального толка, а также многие отечественные авторы. В принципе, как уже было отмечено выше, они право выхода из состава СССР признают фиктивным из-за отсутствия соответствующего правового механизма реализации этого принципа, а также из-за отсутствия соответствующих условий⁹. Они с присущей им прямолинейностью свели на нет значение предоставленного союзным республикам право выхода из состава федеративного государства, впервые в истории федеративных отношений нашедшего конституционное закрепление.

⁶ См.: Шевцов В.С. Государственный суверенитет. М.: Наука, 1979. С. 227.

⁷ См.: Willowghby G. The Fundamental concepts of Public law. №.V, 1924.P. 225.

⁸ Шевцов В.С. Государственный суверенитет. С. 228.

⁹ По мнению А. Бьюкенена, хотя советская конституция включала в себе право на отделение, в ней не было никаких пунктов, говорящих о том, по каким причинам и при каких условиях может быть предпринята сепарация. Это он связывал с тем, что советские лидеры не собирались позволить кому-нибудь им воспользоваться. См.: Бьюкенен А. Указ. работа. С. 167.

За все время существования СССР право выхода республик из состава Союза ни разу не было реализовано. Однако, этот факт вряд ли можно объяснить только отсутствием соответствующего механизма или же нежеланием федеральных властей дать зеленый свет этому праву. Да, не было механизма. Да, не горел желанием федеральный центр разрушить слаженный политико-хозяйственный механизм. Главная причина, на наш взгляд, заключалась в стремлении властей сохранить Союз, который именно благодаря правильной национальной политике, сплоченности и монолитности советских людей, за сравнительно короткий исторический период, занял ведущее место в мировой политике и экономике. СССР представлял собой единое экономическое и правовое пространство и именно поэтому, после его насильственного развала, многие республики были отброшены назад на десятилетия.

Отсутствие соответствующего механизма выхода республик из состава СССР, как показали события конца 80-х – начала 90-х годов, не помешало союзным республикам ставить вопрос о выходе из состава Союза. Не стал препятствием для политико-экономической элиты и спешно принятый закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзных республик из состава СССР 1989 года и союзный референдум, который состоялся в 1991 году и на котором было принято решение о сохранении СССР. Прибалтийские республики, а затем РСФСР, Украина и Белоруссия вышли из состава СССР, с грубейшими нарушениями не только Конституции СССР, Закона 1989 года и решения референдума, но и собственных конституций.

Мировая практика сецессии знает немало случаев выхода из состава федеративного государства и при отсутствии соответствующих законодательных (конституционных) положений как мирным, так и вооруженным путем. Так, вполне мирно отделился в 1965 году Сингапур от Малайзии. В результате восстания, поддержанного Индией, в 1971 году от Пакистана отделился Восточный Пакистан, образовавший государство Бангладеш. В 30-х годах XIX века из состава Великой Колумбии вышла Венесуэла. История знает также случаи выделения из состава унитарного государства. Так, в 1917 году вышли из состава России Финляндия и Польша. После развала СССР из состава Грузии вышли Абхазская республика и Юго-осетинская автономная область, которые объявили себя независимыми государствами. Из состава Азербайджана вышла Нагорно-Карабахская автономная область, а из состава Молдавии – вышли регионы, где компактно проживало русскоязычное население и образовали так называемую Приднестровскую республику. Появились новые политико-территориальные (национально-территориальные) образования, получившие название непризнанных (самопровозглашенных) республик, правовое положение некоторых, к сожалению, не может определить сегодня ни внутригосударственное, ни международное право.

Отсутствие права выхода из состава Российской Федерации в Конституции РФ некоторые авторы объясняют тем, что: 1) экономика республики была создана на средства всего многонационального народа России, она может успешно функционировать только как составная часть всей экономики страны; 2) с национальной точки зрения население республики давно носит смешанный

характер, вследствие чего, выделение той или иной республики в самостоятельное государство неизбежно породило бы дискриминацию и межнациональные конфликты; 3) отделение от России привело бы также к культурному отставанию народов, ни о какой подлинной независимости в этом случае не могло бы быть речи¹. Подобные рассуждения не выдерживают никакой критики. Совершенно правильно то, что экономика республик была создана на средства всего многонационального народа России, но почему-то эти авторы об этом не вспомнили в конце 80-х – начале 90-х годов, когда союзные республики одна за другой стали выходить из состава СССР, в результате чего десятки миллионов русских оказались иностранцами. Наоборот, тогда они критиковали советское законодательство за то, что предусмотрев право сецессии, оно не создало действенного механизма реализации этого права. В современной политической доктрине это называется двойным стандартом. Во-вторых, законодательное закрепление права выхода не означает, что оно немедленно будет реализовано. Даже в самые тяжелые годы для нашего государства (конец 80-х – начало 90-х гг.) народы России не захотели жить порознь и это блестяще продемонстрировал референдум 1991 года. В-третьих, отделение от России не вызовет никакого культурного отставания, поскольку сегодня все народы, проживающие на территории Российской Федерации, по своему развитию находятся почти на одном уровне.

На основании обобщения опыта зарубежного федерализма, некоторые авторы выделяют несколько принципов, на основании которых, строятся федеративные отношения, в том числе и принцип, согласно которому субъекты федерации не имеют право на отделение, на сецессию, на самовольный выход из федерации. И в этом принципе они видят одно из отличий федерации от конфедерации².

Некоторые радикально настроенные «федералы» ставят вопрос о конституционном запрещении сецессии³.

Как нам представляется, для осуществления права сецессии немаловажное значение имеет тип федерации. При этом, ставить вопрос о выходе из состава федерации можно относительно не всех субъектов – составных частей федеративного государства. В этом отношении федеративные государства можно разделить на три категории: основанные на чисто территориальном принципе, на национально-государственном принципе, смешанные, сочетающие оба принципа. Большое значение имеет при этом, является ли федерация объединением бывших государств или государственных образований или же она создана «сверху» на базе автономии, или административно-территориальных единиц. Другими словами о сецессии можно говорить только в отношении тех субъектов федерации, которые до объединения в федеративное государство являлись мононациональными государствами. Ставить вопрос о праве сецессии можно также в отношении национально-государственных

¹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. С. 326.

² См.: Единая конституционная система Российской Федерации. С. 43.

³ Золотарева М. Модернизация федерализма: необходимость и возможность //Федерализм.2000. № 3. С. 149.

образований (автономная область, автономный округ), которые оказались в федерации в результате реализации права нации (народов) на самоопределение. В то же время вряд ли можно говорить о праве выхода из состава федерации чисто территориальных образований, таких, например, как края, области, города федерального значения. Поэтому, когда говорим о сецессии в Российской Федерации, имеем в виду не всех субъектов Федерации, а только республик и в какой-то мере автономных формирований, которые тоже представляют собой национально – территориальные образования. По крайней мере, у этих субъектов больше шансов отстаивать свое право на выход из Российской Федерации.

Если в конституции федеративного государства не содержится право сецессии, то основы для такого права мы должны искать в других положениях основного закона государства, в принципах национального и международного права. В частности, право сецессии мы должны связать с принципом равноправия и самоопределения народов, который сегодня признается в качестве такового всеми государствами мира. При этом, надо иметь в виду, что принцип самоопределения касается не всех субъектов федерации, а только тех, которые являются формой самоопределения той или иной нации (народа).

Права выходы из состава федеративного государства чаще всего, как уже было сказано выше, связывают с суверенитетом субъектов федерации. Под суверенитетом, как нам представляется, в данном случае подразумевается не государственный суверенитет (образования, не являющиеся государствами, не могут обладать суверенитетом), а национальный суверенитет. В соответствии с внутрисубъектным и международным правом, каждая нация обладает национальным суверенитетом, под которым понимается полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью целиком и полностью распоряжаться своей судьбой, в первую очередь способность политически самоопределяться, включая отделение и образование самостоятельного государства.

Полновластие народа, нации проявляется именно в реальной возможности решать вопросы, касающиеся ее национальной свободы, государственно-правовой организации, взаимоотношений с другими нациями, развития всех сторон национальной жизни. Каждая нация вправе определить свою судьбу, причем ей не могут навязываться решения извне. Насильственное вмешательство в ее жизнь противоправно.

Национальный суверенитет является категорией внутрисубъектной и, как правило, находит свое закрепление в конституциях или других законодательных актах. В международном праве этому понятию соответствует право нации на самоопределение, то есть право наций (народов) самим решать свою судьбу, избрать те или иные политические и другие формы своей жизни – создание своего государства, автономии, федерации с другими народами, нациями.

Право наций (народов) на самоопределение в первую очередь предполагает их «полную независимость». Содержание принципа самоопределения наций (народов) составляют следующие компоненты: 1) все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое,

социальное и культурное развитие; 2) все государства обязаны уважать это право; 3) все государства обязаны содействовать путем совместных и самостоятельных действий осуществлению народами права на самоопределение; 4) все государства обязаны воздерживаться от любых насильственных действий, лишающих народы их права на самоопределение, свободу и независимость¹.

В юридической литературе совершенно правильно отмечается, что право наций (народов) на самоопределение не означает, что они обязаны стремиться к созданию самостоятельного государства. Право нации на самоопределение есть ее право, а не обязанность. Нация (народ) имеет право свободно объединиться с другой или другими нациями. В этом случае не только создание суверенного государства, но и свободный союз с другими нациями, или вхождение в государство или создание нового политического статуса, свободно определенного народом, являются различными формами осуществления народом права на самоопределение.

Сложнее проходит применение права наций и народов на самоопределение в федеративных государствах. Осуществление данного принципа здесь сталкивается с более сложными проблемами по сравнению с ликвидацией колониализма. Во-первых, сами понятия «народ» и «нация» и в настоящее время являются не бесспорными. По крайней мере, общепризнанного определения этих понятий в научной литературе пока нет. Мы давно отказались от известного определения понятия «нация», которое было дано И.В. Сталиным и которое содержало совокупность признаков, характерных для этого понятия, но в то же время, до сих пор не смогли сформулировать новое, общепризнанное определение.

В советском энциклопедическом словаре «нация» определяется как «общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, литературного языка, некоторых особенностей культуры и характера»².

В западной юридической литературе нация определяется как реальное единство людей, которые считают себя образующими нацию на основе общности судьбы, культуры, языка, религии. Под народом же западные специалисты обычно понимают все население, постоянно проживающее на территории государства – субъекта международного права³. Определения понятия «нация» встречаются и в современной отечественной литературе. Так, по мнению Р.Г. Абдулатипова и Л.Ф. Болтенковой нация – это «действительно совокупность людей, осуществляющих и сознающих этническое родство»⁴.

Встречаются и более широкие определения нации. Например, в США, где во второй половине XVIII века самоопределились не народы или нации, а территории – штаты, бывшие колонии Великобритании, нация – это согражданство в едином государстве, то есть совокупность

¹ См.: Международное право /Под ред. Г.И. Тункина. М., 1982. С. 122-123.

² Советский энциклопедический словарь. М., 1985.

³ См., например: Driessen A. Concept of Nation in International law. The Hague, 1993. P. 165.

⁴ Абдулатипов Р.Г. Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М., 1994. С. 233.

граждан, находящихся под юрисдикцией данного государства. Иногда звучит мысль и о том, что нация – это солидарное согражданство¹.

Как соотносятся между собой понятия «нация» и «народ»? В некоторых случаях эти понятия употребляются как синонимы. Например, когда говорим об адыгейском или осетинском народе, об адыгейской или осетинской нации, подразумеваем, что это одно и то же. Но такие понятия, как «адыгейская нация» и «народ» Адыгеи не являются синонимами. Народ Адыгеи, это совокупность всех лиц, несмотря на национальности, проживающих на территории Республики Адыгея. Под адыгейской нацией подразумевается совокупность коренных адыгейцев, проживающих как в Республике Адыгея, так и за ее пределами.

Как известно, в период деколонизации речь шла в основном о самоопределении народов, например, о самоопределении индийского народа, который долгое время вел борьбу с английскими колонизаторами, хотя на территории Индии проживает целый ряд различных национальностей. Что же касается самоопределения наций, то оно происходит уже в рамках Индийского государства.

В правовой литературе высказывается, на наш взгляд, не совсем верная с правовой точки зрения мнение о разграничении понятий «народ» и «нация» относительно к принципу самоопределения. Так, по мнению Г.В. Старушенко...» право на самоопределение принадлежит всему населению (народу) самоопределяющей территории... О праве нации можно говорить лишь в том случае, если на самоопределяющейся территории проживает только одна»².

«О какой бы форме самоопределения не шла речь, субъектом его, на наш взгляд, - пишут Р.Г. Абдулатипов и Л.Ф. Болтенкова, - должны быть не только конкретные «титовские» нации, а народ в целом, то есть население исторически определенной территории. Мы считаем, что когда речь идет о субъектах самоопределения, следует говорить о народе, не как о нации (титовской), а как о народе, населении, а в эту категорию попадают люди всех национальностей и каждый из них на равных началах участвует в процессе самоопределения. В таком случае в официальных документах, говоря о населении республики, необходимо писать, к примеру, не литовский народ, а народ Литовской Республики, не башкирский народ, а народ Республики Башкортостан... и т. д.»³.

Итак, мнения, высказанные по поводу права республик на сецессию, можно разделить на несколько групп: 1) Конституция Российской Федерации не предусматривает право выхода республик из состава РФ и, следовательно, республики вообще лишены такого права; 2) сецессия республик связана с правом народов (титовских наций) на самоопределение и, следовательно, они имеют право на сецессию, но только в пределах Российской Федерации; 3) право на самоопределение в каждой конкретной республике наряду с титульной нацией

¹ Такую позицию занимает сегодня ООН. Эта мысль прозвучала в послании президента РФ Федеральному Собранию в 1994 году.

² Старушенко Г.В. Самоопределение – без сепаратизма // Международная жизнь. 1993. № 11. С. 130.

³ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. С. 250.

имеют и все другие этносы; 4) субъекты федерации вообще не имеют право выхода из союза, таким правом могут пользоваться только субъекты конфедерации; 5) надо законодательно запретить сецессию в Российской Федерации.

На наш взгляд, вопрос о сецессии в научной литературе ставится неправильно. Субъекты федеративного государства не могут иметь какое-то абстрактное право выхода из состава федерации. Вопрос надо ставить в отношении субъектов каждого федеративного государства, а иногда еще – в отношении определенной группы субъектов той или иной федерации. Например, нельзя ставить вопрос о праве выхода всех субъектов РФ из состава Федерации. Не может быть и речи о выходе краев, областей и городов федерального значения, если об этом ничего не сказано в Конституции. И вряд ли здесь может быть применено положение: не запрещено, значит позволено. Сказанное касается не только федеративных, но и унитарных государств. Принятие любого решения является проявлением суверенной воли государства и это касается и сецессии. Унитарное государство может предусмотреть право выхода не только для автономий, но и для административно – территориальных единиц.

Таким образом, о праве сецессии с точки зрения права можно говорить в двух случаях: 1) когда такое право предусмотрено в конституции государства или других законодательных актах; 2) если народ (нация) субъекта федерации подпадает под действие принципа равноправия и самоопределения народов (наций).

Первый способ предоставления права сецессии после развала СССР и СФРЮ встречается очень редко. Что же касается права нации (народов) на самоопределение, то оно каждым ученым истолковывается или с точки зрения интересов федерации, или же в интересах субъектов федерации и вряд ли эти точки зрения когда-нибудь совпадут. Если для «националистов» действие этого принципа носит универсальный, императивный характер, то «федеральцы» принципу самоопределения народов (наций) противопоставляют другой не менее важный принцип международного права – принцип территориальной целостности и, следовательно, сводят на нет значение этого важного принципа, или же ограничивают действие его определенными рамками. Например, В.Е. Чиркин утверждает, что этносы имеют право на самоопределение, что они могут осуществить это в любой форме, но все это должно происходить в рамках Российской Федерации. Для обоснования своей точки зрения он ссылается на ст. 5 Конституции РФ, где речь идет не о равноправии и самоопределении «народов Российской Федерации», а «народов в Российской Федерации». «Предлог «в» в данном тексте имеет особое значение, – пишет В.Е. Чиркин, – он устанавливает, что этносы в России могут выбирать любые формы самоопределения, изменять их, но это должно осуществляться в пределах Федерации, не нарушая ее целостности»⁴.

Рассуждения В.Е. Чиркина по поводу текста ст. 5 Конституции РФ, мягко говоря, неубедительны. Ограничить принцип самоопределения народов и наций

⁴ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 318.

пределами одного государства по крайней мере спорно. Напрашивается вывод о том, что коренные (титульные) нации республик в составе Российской Федерации исчерпали свои возможности самоопределиваться, поскольку они не могут уже изменить свой политический статус в сторону повышения, а понизить его они вряд ли захотят. Не могут они изменить и свой экономический статус, форму правления, политический режим, поскольку этого им не позволяет Конституция России. Получается, что самоопределиваться в политическом плане могут только титульные нации (народы) автономных формирований, поскольку у них в резерве есть статус республики (у Еврейской автономной области) и статус автономной области и республики (у автономных округов). Однако, из списка автономий, которые могут претендовать на повышение своего статуса сразу можно исключить Еврейскую автономную область, поскольку еврейский народ давно самоопределился, создав государство Израиль. Евреи в России могут претендовать только на национально – культурную автономию. Проблемным является также повышение статуса автономных округов.

Таким образом, если согласиться с мнением В.Е. Чиркина и других авторов о том, что нации и народы в Российской Федерации могут самоопределиваться в пределах Российского государства, то получается такая картина: принцип равноправия и самоопределения народов и наций, один из императивных принципов международного права, непосредственно применяемое на территории России согласно Конституции, или не действует, или же, по крайней мере, действует в ограниченном виде. А это грубое нарушение международного права.

Как уже было сказано, самоопределение – это право, а не обязанность народа или нации. Отделиться и создать свое собственное государство – это одно из возможных форм самоопределения и в то же время самая сложная в плане ее реализации.

При реализации права народов (наций) на самоопределение в форме выхода из состава государства должен быть учтен ряд обстоятельств и в первую очередь действие принципов нерушимости государственных границ и территориальной целостности государства. Эти два принципа в международном праве появились сравнительно недавно. Так, идея нерушимости границ впервые нашла свое юридическое закрепление в договоре СССР с ФРГ от 12 августа 1970 года, а затем в договорах ПНР, ГДР, ЧССР с ФРГ. Позже, оба принципа были зафиксированы в Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года.

Основное содержание принципа нерушимости границ сводится к трем элементам: 1) признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствие с международным правом; 2) отказ от каких-либо территориальных притязаний на данный момент или в будущем; 3) отказ от иных других посягательств на эти границы, включая угрозу или ее применение¹.

Что касается принципа территориальной целостности государств, то он утвердился с принятием Устава ООН в 1945 г. Этот принцип содержится также в Заключительном

акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Именно в данном акте дается наиболее полная формулировка данного принципа: «Государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим, они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Организации Объединенных Наций, против территориальной целостности, политической независимости, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозы силой»².

Противоречит ли принцип территориальной целостности принципу самоопределения наций и народов? Однозначного ответа на этот вопрос в науке конституционного и международного права нет. И все это зависит опять от субъективного усмотрения ученых. Для многих западных юристов имеются расхождения и даже противоречия между указанными принципами³. Высказывается мнение о том, что «самоопределение – ложный принцип, который угрожает целостности и государства и наций»⁴, что «признание права на самоопределение может отразиться на существующем статусе, как на признанных границах»⁵.

Особо острый характер дискуссии о соотношении права наций на самоопределение и принципа территориальной целостности приняли в рамках ООН, во время разработки текста Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств в соответствии с Уставом ООН. Представители многих западных стран предостерегали, что признание в международном праве такой формы права наций на самоопределение, как отделение, приведет к полной анархии в международных отношениях, к серьезным территориальным разногласиям, к нарушению политического единства⁶. Они настаивали на том, что провозглашение права народа на отделение от многонационального государства, частью которого он является, может стать угрозой для территориальной целостности государств⁷. На наш взгляд, на вопрос о том, противоречат ли друг другу принципы самоопределения народов и наций и территориальной целостности государств, можно ответить отрицательно. Ни принцип нерушимости границ, ни принцип территориальной целостности не имеют непосредственного отношения к праву выхода из состава государства какой-либо его части. Эти принципы главным образом регулируют межгосударственные отношения и нацелены на то, чтобы избавить государства от незаконных с точки зрения международного права действий других государств. Ни одно государство не может ставить вопроса о пересмотре установившихся границ и не может нарушить его

¹ См.: Волова Л.И. Нерушимость границ – новый принцип международного права. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 1987.

² См.: Международное публичное право. Сборник документов / Сост. К.А. Бекяшев, А.Г. Ходаков. М., 1996. С.9.

³ По этому вопросу см.: Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 1981. С. 120-131.

⁴ Там же. С. 120.

⁵ Там же.

⁶ Док. ООН А/АС. 125/SR. 12.

⁷ Док. ООН А/АС. 125/SR. 106.

территориальную целостность. Эти принципы никак не препятствуют реализации права наций на самоопределение в форме сепарации, если такая реализация имеет законную основу и происходит как бы в пределах государства без вмешательства других государств.

Таким образом, нарушение территориальной целостности, согласно международному праву – это результат незаконных действий других государств, тогда как нарушение территориальной целостности в результате реализации права на самоопределение является законным, как с точки зрения международного, так и внутригосударственного права действием.

Как известно, территория федеративного государства состоит из территорий его субъектов. В принципе при вступлении в федерацию каждый субъект «приходит» как бы со своей территории (если федерация не создана «сверху» на базе административно-территориальных единиц унитарного государства) и все они после создания единого федеративного государства превращаются одновременно в территорию федерации, то есть территория федерации – это совокупность территорий ее субъектов.

В конституционном и международном праве термин «территория» употребляется в различных значениях. Есть «государственная территория», то есть часть земного шара, на которой распространяется суверенитет данного государства, или в пределах которой данное государство осуществляет свою юрисдикцию. Территория федеративного государства, как уже было сказано, состоит из территории ее субъектов, а территория унитарного государства из территорий административно-

территориальных единиц. Но есть и такое понятие, как «национальная территория», то есть часть земного шара, которая исторически принадлежит той или иной нации (тому или иному народу). Если нация уже организована в государство, то понятия «государственная территория» и «национальная территория» совпадают.

Нации (народы), проживающие на территории республик в составе Российской Федерации, имеют национальную территорию. Именно наличие такой территории является одним из условий для титульных наций республик ставить вопрос о сепарации. Нации в таком случае самоопределяются «со своей территорией» - территорией исторической. Именно поэтому, при реализации той или иной нацией своего права на самоопределение, часто возникают споры о принадлежности территории, с которой та или иная нация хочет отделиться. Порой такие споры приводят и к вооруженным конфликтам (конфликт между Грузией и Абхазией).

Таким образом, если какие-нибудь этносы живут даже компактно на территории, которая исторически принадлежит другой нации (народу), вряд ли можно ставить вопрос о сепарации. Часть народа или нации, проживающая на территории другого народа или нации, не может отделиться с «чужой территорией». В то же время она может ставить вопрос о национально-культурной автономии, об автономии, о членстве федеративного государства, но в таком случае решение вопроса целиком и полностью зависит от доброй воли соответствующего государства.