

ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЕ НАРОДА В МЕХАНИЗМЕ ПРИНЯТИЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НОВОЙ ТЕРРИТОРИИ

THE WILL OF THE PEOPLE IN THE MECHANISM OF DECISION IN THE RUSSIAN FEDERATION NEW TERRITORIES

J. Loskutova

Annotation

Basic condition of acceptance to the Russian Federation's sovereign territory, as well as the formation of the new subject of the Federation is the will of the people of this territory, which triggers the adoption in the Russian Federation. Today the territory, whose population may wish to join the Russian Federation, as a rule, will be the territory of a foreign state. A right to external self-determination and the protection of the territorial integrity form the legal antinomy. Recognized agreeing to these principles at the international legal level can not be achieved. Right to self-determination is understood primarily not as a right to secession, as the right to a different kind of autonomy. The most promising direction of research in this direction is the recognition of the basis of the right to external self-determination of systemic discrimination of minorities in important fields of activity, gross violations of human rights and lack of prospects of resolving the conflict with the Central government. So the right to external self-determination is the last remedy i.e. use "secession legal protection" and is being implemented through a national will.

Keywords: self-determination, referendum, independence, territorial integrity, secession.

Лоскутова Юлия Николаевна

Аспирант,

Саратовская государственная

юридическая академия

Аннотация

Базовым условием принятия в состав Российской Федерации суверенной территории, так же как и образования нового субъекта Федерации, является волеизъявление народа этой территории, которое запускает механизм принятия в состав Российской Федерации. Сегодня территория, население которой может изъявить желание войти в состав Российской Федерации, как правило, будет территорией иностранного государства. Право на внешнее самоопределение и защита территориальной целостности образуют правовую антиномию. Обще-признанного согласования данных принципов на международно-правовом уровне добиться не удастся. Право на самоопределение, преимущественно понимается не как право на отделение, а как право на разного рода автономию. Наиболее перспективным направлением исследований в данном направлении является признание основанием права на внешнее самоопределение системной дискриминации меньшинства в значимых сферах деятельности, грубого нарушения права человека и отсутствия перспектив разрешения конфликта с центральным правительством. Так право на внешнее самоопределение остается последним средством правовой защиты, т.е. применяется "сецессия в порядке правовой защиты" и реализуется через всенародное волеизъявление.

Ключевые слова:

Самоопределение, референдум, независимость, территориальная целостность, сецессия.

Возвращение Крыма в состав Российской Федерации стимулировало широкую международную дискуссию о возможности реализации права народа на самоопределение и механизмах сецессии (как это было и после Косово). В условиях декларативности международного права в этой сфере, в центре внимания научных дискуссий оказались, как правило, прецеденты. Так, в августе 2008 г. Российская Федерация признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Объясняя шаг России, Президент Д. А. Медведев сослался на свободу изъявления воли народов Осетии и Абхазии, а также на международное право, базирующееся на принципе прав народов на самоопределение[1]. Де-юре указанные территории входили в состав Грузии, политика властей которой (геноцид в Южной Осетии, а также планируемая в Абхазии, дала право их народам "решить свою судьбу самими"[2]. В данном случае был реализован принцип внеш-

него самоопределения, т.е. права народов на отделение, вплоть до выход из состава "своего" государства.

В 2014 г. именно "единодушное решение народа Крыма" при "твёрдой воле нашего Президента" и "всенародной поддержке россиян"[3] запустило механизм воссоединения Крыма с Россией. В.И. Матвиенко сделала специальный акцент на волеизъявлении народа Крыма, как основе движущей силы в механизме его принятия в состав Российской Федерации, отметив неудачу попытки проведения аналогичного референдума в 1992 г. Лишь спустя более чем 20 лет "народы Крыма высказали свою единодушную волю"[3].

Критики процесса воссоединения, как правило, указывают на то, что волеизъявление населения Крыма было незаконным, так как не могло быть проведено на осно-

ве конституции Украины, статья 73 которой устанавливает, что изменение территории Украины может быть легитимным "исключительно всеукраинским референдумом". Отсюда, решение народа Крыма о вхождении в состав России, по их мнению, не могло соответствовать конституции Украины. Данный аргумент остается основным, наряду с наличием российских войск РФ в Крыму[4].

По первой части вопроса отметим, что вопрос о всеукраинском референдуме и действии Конституции Украины в данном случае был снят в результате государственного переворота после которого (в отсутствие на Украине легитимных органов власти) определился и фактический правовой статус Крыма, а также его Верховного совета как единственного легитимного органа власти на полуострове. Согласно статье 138 Конституции Автономной Республики Крым (АРК) к её ведению были отнесены организация и проведение местных референдумов. Право на референдум по вопросу сецессии возникло из Харьковской Резолюции от 22 февраля 2014 года[5] (далее – Резолюция), где дано обоснование перехода "ответственности на местах" к органам местного самоуправления. В соответствии с Резолюцией Севастопольский городской совет, Верховный Совет АРК отозвали делегированные органам государственной исполнительной власти Украины полномочия, т.е. начали процедуру сецессии. Право на референдум о внешнем самоуправлении возникло в условиях вакуума власти, а также в определенной степени – на базе "революционного права", которое сложно признать не легитимным, так как именно на его основе в 1917–1918 гг. получили независимость от Российской империи Финляндия и Польша. Законность их отделения никто не оспаривает.

Опираясь на документы "мягкого права"[6] сторонники принципа свободы внешнего самоопределения акцентируют внимание на том, что это право принадлежит "народу", определение и статус которого отсутствуют в международном праве и весьма неопределенно в доктринальном толковании. Часто используемые признаки языка, расы, конфессии не позволяют точно сформулировать критерий отнесения общности к народу.

При обсуждении вопросов самоопределения в международной практике приоритет отдается не "романтическому этническому подходу, ставящему во главу угла этническую принадлежность, язык и религию"[7], а исключительно территориальному подходу, предполагающему учет мнения населения.

Традиционно при рассмотрении вопросов территориальной целостности государств, а особенно после крушения колониализма, распада империй, применялся принцип *uti possidetis* ("как владеете"). Границами новых суверенных государств определялись границы колоний, республик либо федераций, невзирая на разделение этно-

сов, языковых и религиозных общностей, мнением которых, как правило, не интересовались.

В связи с обвинениями в аннексии Крыма, обратим внимание на процесс вхождения в 1939 г. в состав СССР Западной Украины и Западной Белоруссии. В первом случае ходатайства Полномочных Комиссий Народного Собрания (ПК НС[8] Западной Украины о её вхождении в состав УССР были суммированы в Декларации "О вхождении Западной Украины в состав Украинской Советской Социалистической Республики", принятой во Львове Народным Собранием Западной Украины 27 октября 1939 г. Декларация, став волеизъявлением народа Западной Украины, послужила формальным поводом для рассмотрения на внеочередной V сессии Верховного Совета СССР с принятием Закона СССР от 1 ноября 1939 г. "О включении Западной Украины в состав Союза ССР с воссоединением её с Украинской ССР"[9]. Из текста Закона следует, что Верховный Совет СССР, заслушав заявление ПК НС Западной Украины, удовлетворил просьбу НС Западной Украины и включил её в состав СССР с воссоединением её с УССР. Также Верховный Совет СССР поручил Президиуму назначить день выборов депутатов в Верховный Совет СССР от Западной Украины. Далее ВС СССР предложил Верховному Совету УССР принять Западную Украину в состав УССР. 14 ноября 1939 г. III Внеочередная сессия Верховного Совета УССР приняла Западную Украину в состав УССР для воссоединения украинского народа "в едином украинском государстве". Таким образом, завершилось формирование территории современного Украинского государства.

Лежало ли в основе включения этих территорий в состав СССР волеизъявление их народов? В российской литературе присоединение Западных Украины и Белоруссии считается актами самоопределения, хотя и в вынужденной для этих народов ситуации[10, с. 71]. Действительно, после прекращения существования Польши как самостоятельного государства, у них не было свободы выбора, который ограничивался Третьим Рейхом и СССР. Этническая, историческая и конфессиональная близость, а также существование государственных образований родственных народов (украинского и белорусского), обусловили их выбор. Кроме того, в данном случае были соблюдены минимально необходимые формальности. В данном случае, следует согласиться с российскими военными экспертами[11] в том, что "Сталин и его окружение", хотя и действовали в рамках Секретного протокола, "стремились в то же время соблюдать нормы международного права"[12, с. 89], постольку, поскольку оно действовало в 1939 году. В то же время, мы не можем констатировать свободного волеизъявления народов вошедших тогда в состав СССР территорий в виде референдума или по типу плебисцитов, проводившихся после первой мировой войны. Также не было выражено мнение населения СССР. В современных условиях, такое присо-

единение, без свободного (в присутствии международных наблюдателей и т.п.) волеизъявления не могло бы быть признанным. В этой связи, волеизъявление народа при вступлении в состав Российской Федерации новой территории является обязательным условием и должно соответствовать действующему международному праву, хотя и не вполне четко определяющему и регулирующему отношения сецессии.

Сегодня принцип самоопределения народов комплексно закреплен Уставом ООН (ст. 1 (2) и ст. 55), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 1), Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 1). В то же время, Устав ООН не содержит определения понятия "самоопределение народов" и тем более не дифференцирует внутреннее и внешнее самоопределение, которое не предусмотрено и ст. 55 Устава. Кроме того в статьях 2 и 4 Устава ООН присутствует акцент на принципах суверенитета и территориальной целостности, что никак не способствует реализации принципа внешнего самоопределения. Таким образом, практическое значение положений Устава ООН о праве на самоопределение, сосредоточено на свободе внутреннего самоопределения. То же можно сказать и о перечисленных выше Пактах, где предусмотрено, что народы вправе свободно определять свой политический статус и развиваться в политической, культурной и других сферах[13; 1].

Действующее международное право, формировавшееся как система гарантий от нападений и аннексий, ориентировано на сохранение территориальной целостности государств. В этом смысле, документы, упоминающие право наций на самоопределение, как правило, содержат специальные оговорки, защищающие, от истолкования, например положений Декларации[14], как санкционирующих или поощряющих любые действия, ведущие к расчленению, какому бы то ни было нарушению территориальной целостности, общей политической структуры суверенных государств.

Сецессия признается в международном обычном праве, но в определенных рамках, исходя из международной практики и наличия *opinio juris* – твердого убеждения, что такая практика есть выполнение определенной правовой обязанности.

Право на внешнее самоопределение признается при выходе из колониальной зависимости; при провозглашении независимости, ранее оккупированного государства; по итогам плебисцита проведенного в соответствии с национальным законодательством, на базе учета мнения большинства населения, а также – при грубом нарушении прав человека. Отсюда можно вывести толкование международного права, как не исключаящего право на отделение для расовых и религиозных групп, преследуемых

центрального правительством. Предполагается, что если государство длительно и системно ущемляет права какой-то группы населения (народа), она может претендовать на внешнее самоопределение[7, с. 79], которое может быть аргументировано и обосновано положениями Заключительного акта СБСЕ 1975 г. (абз. 2 Принципа VIII)[15], где народы вправе свободно определять свой внутренний и внешний политический статус без давления извне, а также самостоятельно политически, экономически, социально и культурно развиваться.

Декларативное указание на свободу внешнего политического статуса может быть истолковано как право на внешнее самоопределение. Кроме того, дефиниция "все народы" делает применимость принципа к населению в целом и любым народам, а не только, например, колоний. Толкование приведенных положений может быть и иным. Так, Принцип I закрепляет все права суверенитета, а Принцип IV – территориальной целостности государств. Принцип VIII призывает государства уважать право на самоопределение народов (в соответствии с Уставом ООН). Принцип X провозглашает системность Заключительного Акта, где все Принципы равноправны и могут применяться "при интерпретации каждого из них с учетом прочих". В силу этого Заключительный акт СБСЕ, впрочем как и Декларация о принципах дружественных отношений, закрепляет противоречивую совокупность принципов самоопределения и уважения территориальной целостности.

Цели Заключительного Акта и его дух, однозначно свидетельствуют в пользу приоритета уважения территориальной целостности, которая многократно прописана по всему документу, что делает затруднительным его интерпретацию в пользу внешнего самоопределения.

Таким образом, волеизъявление народа выступает обязательным и своеобразным "пусковым" элементом механизма принятия в состав Российской Федерации новой территории. В то же время, наличие такого волеизъявления, как показала ситуация вокруг Крыма, ещё не обеспечивает легитимность процесса присоединения (позиция международных организаций и большинства стран мира). И дело здесь как в позиции в отношении России, так и в том, что в международном праве не предусматривается четко прописанного одностороннего права народов на отделение, соответственно нет и общего, формализованного механизма реализации. На практике есть несколько узко определяемых случаев, прецедентная практика которых фактически отрицается. Все международные договоры, включая и упоминающие самоопределение, неизменно подчеркивают незыблемость принципа уважения территориальной целостности государства.

В современных условиях территория, население кото-

рой желает войти в состав Российской Федерации, почти неизбежно является территорией иностранного государства. В данном случае право на внешнее самоопределение и защита территориальной целостности представляют собой правовую антиномию. Общеизвестного соглашения данных принципов на международно-правовом уровне добиться не удастся. При этом, право на самоопределение, преимущественно понимается не как право на отделение, а как право на автономию, развитие и демократическое представительство. Наиболее перспективным направлением исследований в данном направлении является ситуация, когда признание права на внешнее самоопределение основывается на том, что меньшинство системно дискриминируется во всех значимых сферах деятельности, грубо нарушаются права человека и нет перспектив разрешения конфликта с центральным правительством. Здесь право на внешнее самоопределение остается последним средством правовой защиты, т.е. применяется "сецессия в порядке правовой защиты".

В данном случае, при исчерпании средств внутреннего самоопределения, ряд политологов и политиков допускают вмешательство международного сообщества для реализации прав меньшинств на свою государственность, аналогично международной юрисдикции МУС[13].

Волеизъявление народа новой территории, как основа движущей силы в механизме принятия в состав Российской Федерации может быть признана легитимной в Российской Федерации, но не будет, по крайней мере, в среднесрочной перспективе, признана таковой мировым сообществом и не может быть определено, точно и непротиворечиво быть обоснована международным правом. В этой связи проблематично закрепить волеизъявление народа новой территории, как основу движущей силы в механизме принятия в состав Российской Федерации в российском законодательстве, так как такое положение не может прочно опираться на нормы международного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Устав ООН, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений между государствами. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2625 от 24 октября 1970 г. Электронный ресурс http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) (Хельсинки, 1975 г.).
2. Medvedev's Statement on South Ossetia and Abkhazia// The New York Times, 27 August 2008 [<http://www.nytimes.com/2008/08/27/world/europe/27iht-27medvedev.15660953.html>], 31 January 2011.
3. Матвиенко В. Выступление на церемонии подписания законов о принятии Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации 21 марта 2014 года// Президент России. Официальный сайт <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20626>
4. Российский Черноморский флот размещался в Крыму на договорной основе, за что Россия исправно вносила соответствующую арендную плату/ Федеральный закон от 03.07.1999 N 124-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины"// Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3186.
5. Полный текст Харьковской Резолюции от 22 февраля 2014 года/ <http://subscribe.ru/group/svobodnyij-mikrofon/6145928/>
6. В литературе принято цитировать определение докладчика Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств А. Кристеску/ См. Cristescu A. The Right to Self-Determination. N.-Y.: United Nations publications, 1981. P. 2-16.
7. Марко С. Абхазия, Косово и право на отделение// Центральная Азия и Кавказ. 2011. №1. С.72-82. Центральная Азия и Кавказ. Т. 14. № 1 (2011) <http://ores.su/ru/journals/tsentralnaya-aziya-i-kavkaz/2011-tom-14-nomer-1/a191340>
8. Создавались во исполнение Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) от 1 октября 1939 г. Право выдвижения кандидатов получили крестьянские комитеты, временные управления городов, рабочие коллективы и рабочая гвардия. Текст подготовлен ЦК КП(б) Украины.
9. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. / Под ред. Ю.И. Мандельштам. М.: Госюриздат, 1956. С. 21.
10. Макачук В. С. Государственно-территориальный статус Западно-украинских земель в период Второй мировой войны. М.: Фонд "Историческая память", 2010. С. 71.
11. Золотарёв В. А. – д.и.н., д.ю.н., проф., действительный гос. советник РФ I класса, предс. Комиссии при Президенте РФ по военнопленным, вице-президент РАЕН, генерал-майор запаса; Орлов А. С. – д.и.н., ведущий науч. сотр. Ин-та военной истории Генерального штаба РФ, академик РАЕН.
12. Золотарёв В. А., Орлов А. С. Геополитические изменения структурного порядка: о разграничении "Сфер интересов" СССР и Третьего рейха в Восточной Европе и на Балканах (1939-1941) // Пространство и Время. 2010. №2. С.88-106.
13. Cassese A. Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P. 41-43, 52-53;
14. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625 от 24 октября 1970 [<http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1356&page=1>]
15. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Принцип VIII [<http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=29521>].