

Референдум как одна из форм реализации права народов на самоопределение

Аннотация. Статья посвящена анализу подходов различных государств и международных консультативных и совещательных органов к проведению референдумов о самоопределении народа. Выявлено, что право на самоопределение может основываться не только на национальности, но и на других признаках, включая общее историческое наследие, этническое единство и язык общения. В отношении самоопределения в виде сецессии отмечается важность установления ее границ, исследуются исторические примеры референдумов в различных частях света и их последствия. Выделяется пять исторически сложившихся признаков, которые могут рассматриваться как отражение легитимности проводимого референдума о самоопределении: связь с историческими предпосылками, определение границ референдума, обеспечение фундаментальных демократических прав, установление правовых основ и ограничение внешнего вмешательства или давления на участников референдума. Эти элементы совместно создают условия для получения легитимных результатов референдума и его последующего значения с точки зрения права.

Ключевые слова: выборы; референдумы; сецессия; образование государства; признание государства; суверенитет; самоопределение народа; основные принципы международного права; права человека; территориальная целостность.

Для цитирования: Степанюк Д. Ю. Референдум как одна из форм реализации права народов на самоопределение // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 5. — С. 159–176. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.162.5.159-176.

Referendum as one of the Forms of Realizing the Right of Peoples to Self-Determination

Denis Yu. Stepanyuk, Postgraduate Student, HSE University, Moscow, Russian Federation
hse@hse.ru

Abstract. The paper is devoted to the analysis of the approaches of various states and international consultative and advisory bodies to holding referendums on the self-determination of the people. It has been revealed that the right to self-determination can be based not only on ethnicity, but also on other characteristics, including common historical heritage, ethnic unity and language of communication. With regard to self-determination in the form of secession, the importance of establishing the boundaries of secession is noted, historical examples of referendums in various parts of the world and their consequences are examined. There are five historically established features that can be considered as a reflection of the legitimacy of the ongoing referendum on self-determination: connection with historical background, defining the boundaries of the referendum, ensuring fundamental democratic rights, establishing a legal framework and limiting external interference or pressure on

referendum participants. These elements together create the conditions for obtaining legitimate results of the referendum and its subsequent meaning from the point of view of law.

Keywords: elections; referendums; secession; formation of the state; state recognition; sovereignty; self-determination of the people; basic principles of international law; human rights; territorial integrity.

Cite as: Stepanyuk DYU. Referendum as one of the Forms of Realizing the Right of Peoples to Self-Determination. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(5):159-176. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.162.5.159-176.

Введение

Понятие самоопределения народа или самоопределения нации обладает безусловным авторитетом и непосредственной юридической значимостью, поскольку признается подавляющим большинством современных государств в результате его закрепления в основополагающих источниках международного публичного права: в ст. 1 Устава Организации Объединенных Наций¹, ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах², ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³. Помимо этого, оно получило развитие в ст. 55 Устава Организации Объединенных Наций, а также, как отмечают исследователи международного права⁴, пронизывает содержание его глав 11 и 12, которые касаются самоуправляющихся территорий и территорий под международной опекой, где должны соответствующим образом учитываться права местного населения. Право на самоопределение является системообразующим еще для целого ряда международно-правовых актов, в том числе для одного из основных (универ-

сальных) договоров в сфере прав человека — Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁵. В аспекте универсальности примечательно, что это одно из так называемых коллективных прав, закрепленных в международных правовых актах и относящихся не к статусу конкретного человека, а к статусу населения определенной территории. Государства, ратифицировавшие указанные международные договоры (а их, к примеру, в отношении Пакта о гражданских и политических правах, по данным ООН на 11 октября 2023 г., насчитывается 173⁶), гарантируют это право любому народу независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (п. 1 ст. 2 названного Пакта). Как видим, нормативное содержание соответствующих гарантий гораздо шире, чем защита от дискриминации по признаку национальности или расы: они учитывают целую совокупность равнозначных факторов, благодаря которым могут возникать идентичные общности в виде народов, имеющих право

¹ Устав ООН // URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 11.10.2023).

² Международный пакт о гражданских и политических правах // URL: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (дата обращения: 11.10.2023).

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 11.10.2023).

⁴ Shaw M. N. International law. 6th ed. Cambridge University Press, 2008. P. 252 (1708).

⁵ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // URL: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial> (дата обращения: 11.10.2023).

⁶ Ratification of 18 International Human Rights Treaties // URL: <https://indicators.ohchr.org> (дата обращения: 11.10.2023).

на самоопределение. Практика Международного Суда ООН⁷ и специализированные исследования⁸ также показывают, что при квалификации народа в качестве субъекта международного права, обладающего легитимными притязаниями на самоопределение, учитываются не только национальность, но и их «общие черты (характеристики, признаки)», *такие как ощущение (чувство) идентичности, общее историческое наследие, этническое единство, собственный язык общения, общее отношение к религии (вероисповеданию) или идеологии*. Положения названных актов, составляющие основу современного публичного порядка в международном аспекте, особенно с учетом состоявшихся за время их существования международно-правовых прецедентов, могут рассматриваться в отношении народов, проживающих в любом современном государстве, хотя изначальная концептуальная направленность практики их применения по понятным причинам (в условиях второй половины XX в.) касалась в большей степени проблем деколонизации и поствоенных политических преобразований.

В мире не существует народа без государственного управления, в связи с чем любой народ вынужден считаться с правом того государства, на территории которого он проживает. В связи с этим интересным и трудноразрешимым является вопрос о том, каким образом обеспечить в рамках правовой системы согласованное и непротиворечивое функционирование конституционного законодательства о защите государственного суверенитета (территориальной целостности), в том числе принципа народного суверенитета, и права народов на самоопределение. Каждое государство в силу самого понятия суверенитета и полноты государственной власти (п. 1 и 7 ст. 2 Устава ООН) обязано самостоятельно найти ответ на данный вопрос, подходящий для имеющихся у него

условий и обязательно учитывающий права и интересы народов, которые проживают на его территории. Как правило, конституционное право воздерживается от прямого ответа на такие вопросы, в результате чего, если права народов в достаточной степени не обеспечены и происходит дисбаланс интересов населения различных территорий, может наступить момент разрешения этого вопроса уже в другой плоскости — путем провозглашения народом или его уполномоченными автономии или нового государственного образования. Затем уже новое государственное образование определяет порядок учета указанных интересов в соответствующих декларациях, конституциях (уставах) и иных нормативных правовых актах. Так, в своем консультативном заключении по Косово Международный Суд ООН признал, что объявленная декларация независимости не противоречила международному праву, особенно в контексте права народа на самоопределение⁹.

Другой проблемой является провозглашение и создание отдельным народом государства в случае, когда границы, на которые распространяется суверенитет самоопределяющегося народа, не могут быть достаточно точно определены с учетом действовавшего до момента самоопределения административно-территориального деления. Вопрос неопределенности территориальных границ суверенитета народа не нов для международного права: такие примеры, хотя и не связанные напрямую с сецессией, имели место в XX в. В казусе с созданием Корейской Народно-Демократической Республики и Республики Корея границы между ними определялись по линии военного разграничения между зонами противостоящих политических (идеологических) сил внутри корейского народа, одни из которых поддерживались Соединенными Штатами Америки и их союзниками, а другие придерживались коммунистической идеологии,

⁷ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2010. P. 403, at 613, para. 228.

⁸ Scharf M. P. Earned Sovereignty: Juridical Underpinnings // Denver Journal of International Law and Policy. 2003. No. 31. P. 378–379.

⁹ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. P. 403.

поэтому и получили поддержку традиционных стран коммунистического лагеря. В современных реалиях в обозначенном аспекте с юридической точки зрения интересны процессы, происходившие во взаимоотношениях Судана и Государства Южного Судана, которое не только выделилось из первого в результате сецессии, но и получило дипломатическое признание, став в 2011 г. членом ООН и одним из самых молодых международно признанных государств в мире.

Референдум, проводимый в рамках непосредственной реализации народом права на самоопределение, по своей природе носит международно-правовой характер и на первый взгляд кажется чуждым конституционному праву, призванному охранять государственные интересы¹⁰. Однако именно к механизмам, издавна разработанным конституционным (государственным) правом и доказавшим свою эффективность с точки зрения обеспечения народного волеизъявления, во всех случаях прибегают с целью обеспечить легитимность *процедуры* проведения референдума о самоопределении народа. Эти процедуры, надлежащим образом сопровождающие признаваемые большинством государств высшие формы демократии, призваны способствовать дальнейшему международному признанию самоопределившегося народа, что и является конечной целью такого референдума.

Как отмечает А. Н. Пономаренко, основными причинами (поводами) проведения референдума о самоопределении народа с последующим его выходом из состава государства часто

выступают исторические мотивы: какая-либо территория ранее имела независимость (широкая автономия), а затем стала зависимой, либо эта территория претерпевала какие-либо социально-экономические и политические притеснения со стороны центральных органов власти. В отсутствие исторических предпосылок реализация права народа на самоопределение затрудняется. Не всегда референдум о самоопределении является мирным и окончательным способом — важны и политические условия, в которых проводится референдум¹¹. В этой связи особенно важно выделить наднациональные конституционные стандарты проведения референдума в том числе и с той целью, чтобы избежать или предотвратить вооруженное противостояние народов в связи с их решением о самоопределении.

Стоит заметить, что конституционно-правовые (национальные) акты всегда избегают вопроса референдума о сецессии, однако и международно-правовые акты также содержат лишь отрывочное его регулирование¹². В качестве документов, свидетельствующих о формировании современных наднациональных стандартов проведения референдума о самоопределении, можно рассматривать, например, Декларацию ООН о праве на развитие от 04.12.1986¹³, Декларацию ООН о правах коренных народов от 13.09.2007¹⁴, Исследование Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) № 371/2006, определившее Основные положения, регламентирующие проведение референдума¹⁵ (далее — Основные положения), и др.

¹⁰ Пономаренко А. Н. Конституционные и наднациональные стандарты в сфере референдума и право народов на самоопределение // Закон и право. 2019. № 5. С. 57–60.

¹¹ Пономаренко А. Н. Референдум о самоопределении в современной конституционно-правовой практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 3.

¹² Пономаренко А. Н. Конституционные и наднациональные стандарты в сфере референдума... С. 57–60.

¹³ Декларация о праве на развитие. Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 04.12.1986 // URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rss3drd.html> (дата обращения: 11.10.2023).

¹⁴ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13.09.2007 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 11.10.2023).

¹⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов. Исследование Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) № 371/2006. Страсбург, 2008 // URL:

В этой связи при анализе конституционности и легитимности волеизъявления народа на той или иной территории можно выделить следующие международные стандарты референдумов о сецессии.

1. Определение субъектности народа

В заключении Венецианской комиссии Совета Европы от 21.03.2014 указано, что, хотя сегодня и отсутствует четко зафиксированное в международном праве определение «народа», обычно под ним следует понимать «отдельную, конкретную группу лиц, разделяющих одну и ту же историю, язык, культуру и желание жить вместе»¹⁶; дополнительно Международный Суд ООН указывает на необходимость исследовать исторические связи между народом, живущим на территории, которая подвергается сецессии, и остальной частью государства, в рамках которого происходит сецессия, их отсутствие или наличие¹⁷. Наряду с этим с учетом опыта урегулирования германского вопроса по итогам Второй мировой войны и межкорейского противостояния, в результате которых в основу образования новых государств было положено различное видение народов (хотя и представляющих единую нацию) на их политическое, со-

циальное и экономическое развитие, в качестве основания для определения народа на основе международного прецедента (который в практике международного публичного права выступает основой дальнейшего регулирования)¹⁸, можно выделить и политические разногласия. Последний тезис разделяется и в зарубежной юридической науке: так, например, Р. Эвин указывает, что «сам дух положения о свободном определении своей политической судьбы и выборе независимости может относиться к любым общностям людей хотя бы потому, что подобное решение принимается не столько абстрактным народом, сколько каждым конкретным человеком, к нему относящимся»¹⁹. Последний тезис также поддержан и Г. Гросс-Эспием, определявшим народ как «любую человеческую общину, объединенную единым самосознанием, способную действовать в интересах собственного будущего»²⁰, хотя подобное широкое толкование вряд ли применимо в юридическом контексте права на самоопределение.

Исходя из вышеописанных позиций Международного Суда ООН и результатов международно-правовых исследований, можно сделать вывод, что при позиционировании совместно проживающей на определенной территории общности людей в качестве народа, способного на самоопределение, квалифицирующими кри-

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-rus) (дата обращения: 11.10.2023).

¹⁶ Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) № 763/2014 от 21.03.2014 «О соответствии международному праву проекта Федерального конституционного закона № 462741-6 “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации”». Одобрено Венецианской комиссией на ее 98-м пленарном заседании (Венеция, 21–22 марта 2014 г.). Л. 7 // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)004-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)004-rus) (дата обращения: 11.10.2023).

¹⁷ Консультативное заключение Международного Суда ООН «Западная Сахара» от 16.10.1975 // Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 1948–1991. Нью-Йорк, 1993. С. 125–128.

¹⁸ Блищенко И. П., Дориа Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. М. : МНИМП, 1999. С. 12.

¹⁹ Цит. по: Николаев Д. Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2010. № 1. С. 29–30.

²⁰ Gross-Espiel H. The Right to self-determination; implementation of United Nations resolutions. New York : United Nations. 1980. P. 9.

териями являются не только национальность (этнос), но и такие признаки, как ощущение (чувство) идентичности, общее историческое наследие, этническое единство, собственный язык общения, общее отношение к религии (вероисповеданию).

2. Основания возникновения права на сецессию

Одной из ключевых предпосылок к праву на мирную сецессию народа, компактно проживающего в пределах определенной территории, является его дискриминация (притеснение на основе языка, культуры, вероисповедания со стороны центрального правительства государства), отсутствие демократического представительства в правительстве государства, контролирующего эту территорию, либо притеснение политических представителей данного народа. Так, например, из Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24.10.1970 следует, что «ничто в приведенных выше пунктах 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 [центральные] правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной терри-

тории (курсив мой. — Д. С.)»²¹. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации объяснил соответствующие нормы международного права, показав, что «во многих регионах мира коренные народы подвергались и по-прежнему подвергаются дискриминации, лишены своих прав и основных свобод человека... в результате их культура и историческая самобытность была и находится под угрозой исчезновения»²². В частности, государства, в которых проживают коренные народы, должны считаться с правом на то, чтобы «никакие решения, непосредственно касающиеся прав и интересов таких народов, не принимались без их осознанного согласия», а также обеспечивать «условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы культурным традициям» этих народов²³.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации также раскрыл «внешний аспект» права народов на самоопределение, заключающийся в том, что они имеют «право свободно определять свой политический статус и свое место в международном сообществе на основе принципа равноправия и с учетом примера освобождения народов от колониализма, а также запрещения подвергать народы иностранному порабощению, господству и эксплуатации»²⁴. Отдельно обращено внимание на такие обязанности правительств, исполнение (неисполнение) которых свидетельствует о состоянии, когда право народов на самоопределение может быть признано соблюденным в рамках существующей политической системы без необходимости ее преобразований: это возможно, если государством, где проживает соответствующий народ, для этнических и языковых групп обеспечиваются *возможности вести достойный*

²¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24.10.1970 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 11.10.2023).

²² Общая рекомендация XXIII о правах коренных народов // URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/GEC/7495&Lang=en (дата обращения: 11.10.2023).

²³ Общая рекомендация XXIII о правах коренных народов.

²⁴ Общая рекомендация XXI о праве на самоопределение // URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CERD/GEC/7493&Lang=en (дата обращения: 11.10.2023).

человека образ жизни, сохранять свою культуру, принимать участие в управлении страной, гражданами которой они являются, права участвовать в деятельности, которая имеет особое значение для сохранения самобытности таких лиц или групп²⁵. Аналогичного мнения придерживается и Конституционный Суд РФ, который в своем постановлении от 13.03.1993 указал, что право на самоопределение в любом случае ограничено двумя рамками, исходящими из принципов территориальной целостности государства и соблюдения прав человека²⁶.

Здесь одним из важнейших юридических вопросов для целей установления легитимности процедуры самоопределения является выявление истинной причины (не повода) для проведения референдума о сецессии — действительно ли это самоопределение либо легализация сепаратизма со стороны местной власти. Последняя при отсутствии четких оснований к первому приводит к формированию «непризнанных государств» (или, как их называют некоторые исследователи, государств де-факто²⁷), в том числе и последующей делегитимации решений местного населения таких государств и формируемых им органов власти. В каждом конкретном случае следует всегда устанавливать первопричину действий, направленных на самоопределение. Притеснение гражданских прав большинства населения территории является единственной признаваемой международным публичным пра-

вом первопричиной, тогда как во всех остальных случаях встает вопрос лишь о сепаратизме, что также соотносится и с выраженными в п. 5.7 и п. 5.9 Копенгагенской декларации положениями: права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву; все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона²⁸. Вместе с этим стоит отметить, что Международный Суд ООН по делу одностороннего провозглашения независимости Косово 22 июля 2010 г. указал, что из практики государств XVIII, XIX и начала XX в. ясно, что «международное право никоим образом не запрещает декларации независимости»²⁹. Также предпосылкой права на самоопределение может быть исторически «утраченная самостоятельная роль в историческом процессе, роль творца своей собственной национальной судьбы»³⁰. При этом важно учитывать, что предположение о притеснении само по себе не свидетельствует о том, что действия народа, стремящегося к объявлению независимости и претендующего на международную субъектность, являются в достаточной степени легитимными при оценке данного процесса со стороны других субъектов международного права — независимых государств и международных организаций, таких как ООН. Ведь значение имеет не столько само предположение и отдельные формальные

²⁵ Общая рекомендация XXI о праве на самоопределение.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13.03.1992 № П-РЗ-I «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30.08.1990, Закона Республики Татарстан от 18.04.1991 “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан”, Закона Республики Татарстан от 29.11.1991 “О референдуме Республики Татарстан”, постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21.02.1992 “О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 671.

²⁷ Маркедонов С. Между формально-правовыми нормами и реальной политикой: де-факто государства в современных международных процессах // Международная аналитика. 2022. № 13 (4). С. 7–10.

²⁸ Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения: 11.10.2023).

²⁹ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. P. 403.

³⁰ Мошняга В. П. Язык, этнонациональная идентичность и упрочение независимой государственности // Проблемы политического анализа. Кишинев, 1995. С. 52.

признаки притеснения, которые могут быть преодолены менее экстраординарными средствами, сколько качественно-количественные характеристики процесса, который можно назвать дискриминацией (угнетением).

Притеснение как явление можно представить в качестве первого этапа дискриминации. И чем выше степень воздействия по каждому из возможных направлений дискриминации, тем сильнее она приближается к угнетению — своеобразной «второй ступени» дискриминации. Так, оценивать это явление можно со следующих позиций:

- динамика дискриминационной активности — возрастание с течением времени дискриминационных действий со стороны центральной власти в абсолютных значениях;
- расширение сфер общественных отношений, в которых могут проявляться дискриминационные действия (в особенности правовое регулирование языка, религиозных организаций, школьного образования);
- институционализация дискриминационных практик — их нормативное закрепление или легализация.

В случае совпадения описанных выше признаков можно говорить не просто о притеснении на системной основе — подобная деятельность уже являет собой угнетение. И именно угнетение можно назвать ключевым состоянием, предшествующим возникновению права на сецессию.

Подобные критерии имели место и при оценке возможности сецессии в рамках внутригосударственного права, когда указанные правоотношения были закреплены в национальном законодательстве.

Верховный суд Канады оценивал правомерность сецессии Квебека в 1998 г. (*Reference re Secession of Quebec*. 20.08.1998)³¹. В то время абсолютное большинство его населения составляли франкоканадцы — потомки французов, основавших Канаду, которые после завоевания ее Англией оказались в угнетенном положении.

Под влиянием сильного сепаратистского движения в 1980 и 1995 гг. были проведены референдумы о выходе Квебека из состава Канады. Ни на одном референдуме сецессию не поддержали, хотя в последнем высказались против отделения лишь 50,58 % канадцев³². Несмотря на то что не было набрано большинство голосов, Верховный суд Канады оценил, может ли право на самоопределение являться основанием для сецессии. Он рассмотрел квалификацию сецессии по международному и национальному праву.

В соответствии с Конституционными (учредительными) актами Канады демократическое волеизъявление ограничивается принципами верховенства права и федерализма (*Reference re Secession of Quebec*. 20.08.1998. Paras. 3(a)–3(d)), а также суверенитета и целостности государства (para. 85), поэтому своим волеизъявлением Квебек не мог отделиться (para. 91). Вместе с тем национальным правом не исключены переговоры между Квебеком и федерацией о достижении наилучшего баланса интересов (paras. 92–103).

По мнению Верховного суда Канады, право сецессии в соответствии с международным правом принадлежит лишь нации (народу), под которой следует понимать либо общность внутри государства, либо угнетаемую общность на колонизированной территории. Население Квебека, хотя и имеет определенные черты нации, не может считаться ею, поскольку никакого угнетения в отношении него нет (para. 154). Поэтому и международное право не допускает в данном случае сецессию.

Верховный суд Канады также отметил, что право наций на самоопределение нелегко вписывается в систему международного права, так как противоречит принципу суверенитета, а потому его применение должно быть исключительным (para. 131). В деле Квебека подобных исключительных обстоятельств не было.

В данный момент Квебек приобретает все больше публичных прав в федерации. Так, например, в 2002 г. в Квебеке был принят Закон

³¹ URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do> (дата обращения: 11.10.2023).

³² *Québec Referendum (1995)* // URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec-referendum-1995> (дата обращения: 11.10.2023).

№ 52, согласно которому всякое международное соглашение, заключенное федеральным правительством и затрагивающее интересы Квебека, должно быть в обязательном порядке одобрено национальной ассамблеей провинции. На международном уровне провинция проявляет себя достаточно активно: так, в 2011 г. насчитывалось не менее 29 представительств Квебека в иностранных государствах³³.

Правовой статус Квебека показывает, что в условиях отсутствия угнетения такая форма самоопределения, как нахождение в составе федеративного государства, может являться самодостаточной и не давать не только ощутимых социально-политических предпосылок, но и достаточных правовых оснований для сецессии.

Таким образом, самоопределение правомерно, если народ, проживающий на одной территории и объединенный общими историческими связями, утратил свою самостоятельную роль в историческом процессе, роль творца своей собственной национальной судьбы, а также подвергается любым формам притеснения (угнетения) со стороны органов центрального правительства государства, в составе которого он находится, будь то вопросы религии, веры, идеологии или политического представительства в органах центрального правительства.

3. Территориальное определение границ сецессии

Для решения вопроса о территориальных пределах сецессии важно определить, какое пространство затрагивается самоопределением народа в качестве устойчивой группы людей и какие связи (исторические, культурные и т.д.) эти люди имеют с конкретной территорией. Народ — «устойчивая группа людей, компактно проживающих на определенной территории и обладающих исторической связью с ней, имеющая (признающая) свои исторические, этни-

ческие (расовые), языковые или культурные, религиозные или идеологические и иные особенности; сознающая свою потребность самоопределения в международных отношениях»³⁴.

Конечно, существуют народы (а также нации и этносы) без территории: это национальные, этнические и (или) религиозные общины; бывают и общины политические. В качестве наиболее известных примеров национальных (этнических) общин без территории можно назвать таких представителей коренного населения, как саамы, чулымцы, юкагиры, кеты. Их право на самоуправление не связано с международно признанными границами, однако оно существует, и утверждать обратное было бы бессмысленно. В то же время согласимся с Р. Эвином, что территория имеет значение, ведь любая общность должна иметь территорию, даже если ее границы четко не определены, чтобы иметь возможность установления собственной власти (самоуправления)³⁵. В частности, Р. Эвин указывает, что, несмотря на отсутствие четких, признанных и фактически управляемых Израилем собственных границ, это государство существует, имеет собственную власть и обладает правом на самооборону, а евреи имеют историческое право на ту территорию, которую они сегодня населяют³⁶.

Установление границ территории, в рамках которой происходит самоопределение народа, может осуществляться, во-первых, самим народом (его представительными органами власти), в том числе путем деклараций, уставов и конституций, а во-вторых, что логично, может определяться границами территории, на которой проводится самоопределение, т.е. это либо те территории, на которых проводится сам референдум, и подводятся его итоги, либо границы территории, на которые распространяется *власть* органов самоопределяющегося народа. В качестве примеров первого можно назвать прецеденты сецессии Западной Сахары (Сахарской Арабской Демократической Респуб-

³³ Акимов Ю. Г. Квебекская парадипломатия и позиция федерального правительства Канады: от конфликта к компромиссу // Вестник СПбГУ. 2011. Серия 6. Вып. 4. С. 48–55.

³⁴ Events in East Pakistan, 1971: a legal study // International Commission of Jurists. ICJ. Geneva, 1972. P. 70.

³⁵ Ewin R. E. Peoples and Political Obligation // Macquarie Law Journal. 2003. Vol. 3. P. 13–28.

³⁶ Ewin R. E. Op. cit.

лики) от Марокко в 1976 г., Гагаузии (Республики Гагаузия) и Приднестровья (Приднестровской Молдавской Республики) от Молдовы в 1990 г., Восточного Тимора (Демократической Республики Тимор-Лешти) от Индонезии в 1999 г., Косово (Республики Косово) от Сербии, Абхазии (Республики Абхазия) и Южной Осетии (Республики Южная Осетия) от Грузии в 2008 г.

И если определение границ территории народа, проживающего внутри одного государства или имеющего сопредельное государство, с которым он себя ассоциирует, является сложным, но разрешимым вопросом, то вот ситуация, когда народ имеет свои границы, разделенные между несколькими государствами, кратно усложняет проведение легальной процедуры сепарации. То же верно и для географически изолированных регионов, основное население которых не является коренным по отношению к данной территории. Так, например, с момента обретения независимости и формирования собственной государственности Австралией в 1901 г. Западная Австралия всегда испытывала аналогичное значительное стремление к независимости. Изначально Западная Австралия даже не упоминалась в Конституции Австралии, пока не была внесена поправка о ее включении³⁷. В 1926 г. была учреждена Лига за сепарацию в целях предоставления публичной платформы для продвижения идеи о сепарации Западной Австралии. Причиной этого стало то, что Западная Австралия производила гораздо больше для Австралии, чем получала взамен, и многие жители Западной Австралии рассматривали остальную часть Австралии как «экономического паразита» в своем штате³⁸.

В 1933 г. благодаря влиятельности Лиги в Западной Австралии был проведен референдум о сепарации³⁹ с внушительными результатами в

пользу независимости⁴⁰. Тем не менее попытка провалилась, поскольку не нашла поддержки в дальнейших переговорных процессах с еще сохраняющейся федерацией и с имевшим значительное политическое и правовое влияние английским парламентом. Примечательно, что точку в данном вопросе поставил сам народ Западной Австралии, который после неудачных переговоров охладел к идее сепарации и прекратил попытки ее осуществить.

Приведенный пример является интересной иллюстрацией ранее упомянутой разновидности народной общности, которая сложилась в первую очередь как политическая, а не этническая, т.е. не имеет жесткой связи с землей, на которой проживает, многовековой истории, хотя язык, на котором она разговаривает, обладает особенностями, обусловленными географической изоляцией.

Таким образом, в любой ситуации границы самоопределения — это вопрос собственно территории, народ которой непосредственно либо по воле его демократически избранных представителей осуществляет право на самоопределение, даже если данные границы не соотносимы с административными (географическими) границами предшествующих государственных (административных) единиц.

4. Право на участие в референдуме о народном самоопределении

При определении легитимности референдума наиболее важно оценить нормативные правовые акты, регламентирующие порядок его проведения. Среди принципов проведения референдума, воспринятых на международном уровне, можно назвать:

³⁷ Constitution Act 1890 (UK) // URL: <https://www.foundingdocs.gov.au/item-did-98.html> (дата обращения: 11.10.2023).

³⁸ Research Guide: The Great Depression // URL: <https://unreserved.rba.gov.au/nodes/view/46377> (дата обращения: 11.10.2023).

³⁹ Dominion League // URL: https://webarchive.slwa.wa.gov.au/federation/sec/049_domi.htm#:~:text=The%20League%20was%20established%20to,England%20and%20Empire'%20still.%22 (дата обращения: 11.10.2023).

⁴⁰ Secession! // URL: https://webarchive.slwa.wa.gov.au/federation/sec/063_sece.htm (дата обращения: 11.10.2023).

а) всеобщее избирательное право, т.е. предоставление права голоса всем жителям конкретной территории, возраст которых не ниже уровня гражданского совершеннолетия и для которых это место жительства является постоянным. Например, в п. 1 ст. IV Соглашения о выборах в Федерации Боснии и Герцеговины 1995 г. (далее — Соглашение о выборах ФБиГ) установлено, что активное избирательное право предоставляется гражданам Боснии и Герцеговины, достигшим возраста 18 лет, чье место жительства подтверждается материалами переписи населения 1991 г., а по тем, чье место жительства появилось после 1991 г., решение принимается комиссией по выборам; при этом такое право может и должно быть предоставлено и беженцам, имевшим место жительства в данной местности, и трактуется как их намерение возвратиться в свое прежнее место жительства⁴¹. Международными стандартами рекомендуется предоставлять право на участие в референдуме и иностранцам при соблюдении определенного срока проживания (пп. «b» п. 1.1 Основных положений).

Список участников референдума должен быть постоянным и обновляться не реже раза в год; должна быть предусмотрена судебная защита права на участие в референдуме;

б) равное голосование, т.е. предоставление каждому участнику референдума равного числа голосов, соответствующего числу задаваемых вопросов, которые поставлены на разрешение участникам референдума, а также равенство условий по выражению мнений по поводу референдума, распространению информации о нем, а также по агитации по тем или иным вопросам (п. 2 Основных положений);

в) свободное голосование, т.е. запрет вмешательства органов власти в деятельность ко-

миссий референдума, средств массовой информации и соблюдение нейтралитета, что, однако, не исключает возможность информирования населения, в том числе и призывы голосовать по тому или иному вопросу со стороны органов власти (пп. «с» п. 3.1 Основных положений). Наряду с этим необходимо обеспечить свободу волеизъявления граждан, в том числе формирование понятного и доступного для однозначного толкования перечня альтернативных вопросов, свободу доступа к месту проведения голосования, а электронное голосование (при его использовании) должно соответствовать принципам надежности, безотказности, устойчивости, а также открытости для проверки и доступности для участников референдума⁴². Необходимо также отметить, что запрещается принуждение к участию в референдуме или голосованию по тому или иному вопросу, т.е. обеспечивается голосование без страха и запугивания (п. 1 ст. I Соглашения о выборах ФБиГ);

г) тайное голосование, т.е. обеспечение личного голосования при охране информации о списках проголосовавших и о результатах волеизъявления каждого из них (п. 4 Основных положений).

5. Условия реализации права на участие в референдуме.

Правовой статус организатора референдума

Признание демократического характера референдума невозможно без соблюдения условий его беспристрастного проведения. Для этого следует подвергнуть анализу на предмет соблюдения демократических принципов правовую основу проведения референдума. В частности, необходимо создание независимых и беспри-

⁴¹ Соглашение о выборах (приложение 3 к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине). Принято в Париже 14 декабря 1995 г. [офиц. перевод на рус. яз.] // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_yugoslavia.shtml (дата обращения: 11.10.2023).

⁴² Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting № Rec(2004)11. Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbef8 (дата обращения: 11.10.2023) ; Совет Европы принимает новую Рекомендацию о стандартах в сфере электронного голосования // URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/>

страстных комиссий референдума — как центральной, так и участковых (п. 3.1 Основных положений).

Наблюдение на выборах должно обеспечиваться как национальными, так и международными наблюдателями. Наблюдатели должны допускаться к работе комиссий как в дни голосования, так и при подведении итогов; при этом предметом наблюдения должно быть в том числе соблюдение нейтралитета со стороны органов власти (п. 3.2 Основных положений). При проведении электронного голосования должно обеспечиваться наблюдение не только по вопросам тайны голосования и нейтралитета органов власти, но и за простотой и удобством в использовании, структурой бюллетеня, доступностью для избирателей, надежностью эксплуатации (п. 4.4.1–4.4.4 Руководства по наблюдению за использованием новых технологий голосования⁴³).

К числу условий проведения референдума относится также законность и формальная определенность вариантов решения, которые выносятся на всенародное обсуждение (референдум). Как отмечают Г. Н. Андреева, А. Н. Верещагин и И. А. Старостина, одной из ключевых задач организаторов референдума является необходимость донести до граждан суть проблем, по которым им необходимо принять решение⁴⁴. В этой связи Венецианская комиссия также рекомендует проводить разъяснение сути и условий выносимых на референдум вопросов в разумный срок (не менее чем за две недели до даты голосования) (п. 14 Основных положений).

Венецианская комиссия также указывает в связи с проведением референдума на необходимость воздерживаться от определения кворума, т.е. установления минимального уровня участия в референдуме, а также от введения кворума одобрения (п. 7 Основных положений).

В качестве дополнительного условия, применимого к референдуму о сецессии, стоит назвать добровольность, которая свидетельствует о соблюдении принципа территориальной целостности и впоследствии должна стать основанием для международного сообщества признать результаты волеизъявления⁴⁵.

Вместе с тем А. И. Анисимов выделяет и дополнительные критерии легитимности референдума о сецессии: например, согласие материнского государства на проведение референдума и признание его результатов (на основе прецедента Черногории) либо проведение референдума с согласия и по назначению международных организаций, таких как ООН (на основе прецедентов Эритреи и Восточного Тимора)⁴⁶. Однако с этим вряд ли можно согласиться, поскольку существуют и иные международные прецеденты, которые свидетельствуют об обратном (Косово). Более того, наличие в конституции права на самоопределение путем выхода из состава единого государства его части вряд ли можно считать согласием на проведение референдума, равно как и то, что любое государство, если в нем присутствует сильная, дееспособная власть, будет отстаивать свою территориальную целостность, а прецедент Косово свидетельствует нам о том, что сецессия может быть произведена и без референдума, и без

news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/council-of-europe-adopts-new-recommendation-on-standards-for-e-voting (дата обращения: 11.10.2023).

⁴³ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2013 // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/2/107771.pdf> (дата обращения: 11.10.2023).

⁴⁴ Андреева Г. Н., Верещагин А. Н., Старостина И. А. Двери референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 176.

⁴⁵ Шушканов П. А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. 2007. № 8. С. 27–60.

⁴⁶ Анисимов А. И. Референдум как способ реализации народом права на самоопределение // Право и политика. 2018. № 6.

соответствующих резолюций и решений ООН или его Совета Безопасности.

Зарубежные специалисты по международному праву признают, что на практике самоопределение народа довольно часто выражается именно посредством обращения к процедуре референдума о самоопределении; при этом одной из прямо выделяемых разновидностей такого референдума считается референдум о сецессии, т.е. об отделении от государства⁴⁷. Однако при оценке действительности и легитимности реализации права народа на самоопределение путем сецессии в аспекте возникающих территориальных споров между государствами для Международного Суда ООН важно, чтобы последующие фактические действия самоопределившегося народа соответствовали выраженной на референдуме воле, т.е. свидетельствовали о принятии власти нового правительства или государства (например, уплата налогов⁴⁸).

6. Исторические примеры референдумов о сецессии и их национальные и международные последствия

В качестве первого примера стоит рассмотреть расположенный у восточного побережья Северной Америки остров Ньюфаундленд. До появления европейцев его населяли эскимосы и беотуки. Постепенно данная территория была заселена англичанами, португальцами, французами, испанцами. В XIX в. Британская империя оформила свой суверенитет над ней. Население, впрочем, требовало автономии и управления не «из центра», а с учетом местных особенностей и обеспечения народного представительства. Территория получила статус доминиона, однако в годы Великой депрессии в связи с ухудшением экономической ситуации управление островом перешло к специальной комиссии уполномоченных, назначенной Великобританией, что фактически вернуло его к статусу колонии. Это

привело к жесткой постановке вопроса об определении статуса острова в 1948 г., когда был проведен референдум, на котором предлагалось выбрать один из трех вариантов возможной дальнейшей судьбы Ньюфаундленда, в том числе о возможности присоединиться к сопредельному государству — Канаде. Важным продолжением процесса обретения независимости стали переговоры представителей Ньюфаундленда и Канады, целью которых было определение условий присоединения. Британский и канадский парламенты одобрили объединение, после чего Ньюфаундленд официально стал десятой провинцией Канады 31 марта 1949 г.

Островное государство Самоа (Независимое государство Самоа), занимающее западную часть одноименного архипелага в Тихом океане, прошло довольно длительный путь к независимости. Коренное население потеснили европейцы только в XVIII в. Влияние держав стало усиливаться, когда Великобритания, США и Германия открыли там свои постоянные представительства. Самоа изначально стало колонией Германии, но по итогам Первой мировой войны перешло под управление Новой Зеландии, в том числе в качестве подопечной территории в рамках системы ООН. В 1921 г. был принят Закон о Западном Самоа⁴⁹, новозеландцы создали в регионе свою гражданскую администрацию (без локального представительства), которая начала проводить в отношении коренного населения активную политику преобразований в сфере образования, здравоохранения и экономического развития, что привело к ответной активизации движения «Мау» с лозунгом «Самоа для самоанцев». В 1946 г. их требования были проигнорированы, но они продолжили борьбу, активная фаза которой пришлась уже на 1950-е гг. ООН после Второй мировой войны активно поддерживала право на самоопределение и независимость для всех колониальных территорий; кульминацией этой поддержки стал референ-

⁴⁷ Aznar M. The Human Factor in Territorial Disputes // Kohen M., Hébié M. Research Handbook on Territorial Disputes in International Law. Edward Elgar Publishing, 2018. P. 312, 316.

⁴⁸ Western Sahara, Advisory Opinion of 16 October 1975, ICJ Rep. 12, para. 101.

⁴⁹ The Samoa Act 1921, № 16 // URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/sam35506.pdf> (дата обращения: 11.10.2023).

дум 1961 г., который с результатом в 83 % «за» привел к окончательной независимости Западного Самоа от Новой Зеландии. В своем докладе Генеральному Секретарю Комиссар ООН по проведению референдума заявил, что он был проведен с соблюдением закона, справедливо и беспристрастно⁵⁰. Новая Зеландия приняла Закон о Западном Самоа 1961 г., подтвердив независимость, а через семь месяцев государства подписали Договор о дружбе, который подчеркивает близость отношений и признает «дружбу, доверие и взаимное стремление добиться более полных возможностей для социального прогресса»⁵¹.

Самым известным народом, проживающим на территории, которая разделена между сопредельными государствами, являются курды. Исторические предпосылки стремления курдов к независимости уходят корнями в глубокое прошлое, а основной проблемной точкой стали итоги Первой мировой войны, когда курдские земли были разделены между несколькими «неродными» государствами. В 2005 г. был проведен консультативный референдум, который показал, что 98,8 % граждан выступают за свободу и независимость. Данный процесс не остался незамеченным, и в итоге в Ираке была принята новая конституция, ст. 140 которой предусматривала проведение «референдума в Киркуке и на других спорных территориях

для определения воли их граждан не позднее 31 декабря 2007 г.»⁵². Несмотря на экономическое и культурное значение города и конституционное обещание провести референдум к концу 2007 г., он так и не состоялся⁵³. В 2010 г. премьер-министр Ирака Нури аль-Малики даже заявил, что ст. 140 невозможно реализовать. Более того, хотя курды и осуществляли де-факто контроль над Киркуком, федеральное правительство развернуло свои вооруженные силы и взяло город под свой контроль. В 2017 г. Масуд Барзани, занимавший пост президента Иракского Курдистана с 2005 по 2017 г., указал на неисполнение ст. 140 как на одну из причин для обретения независимости⁵⁴.

В 2017 г. референдум был проведен Курдским региональным правительством, поскольку притесненное положение курдов не облегчалось на фоне растущей напряженности между региональными властями и центральным правительством Ирака, особенно в свете борьбы против Исламского государства (ИГ)⁵⁵ и споров о распределении нефтяных ресурсов. На референдуме около 93 % участников высказались за независимость. Однако иракское правительство немедленно объявило голосование незаконным и предприняло ряд жестких мер, включая военные действия, для возвращения контроля над спорными территориями⁵⁶.

⁵⁰ Decolonization of the United Nations Department of Political Affairs, Trusteeship and Decolonization, № 19, December 1983. P. 19 // URL: https://www.un.org/dppa/decolonization/sites/www.un.org.dppa.decolonization/files/decon_num_19-1.pdf (дата обращения: 11.10.2023).

⁵¹ New Zealand and Western Samoa. Treaty of friendship. Signed at Apia, on 1 August 1962 // URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20453/volume-453-I-6515-English.pdf> (дата обращения: 11.10.2023).

⁵² The Constitution of Iraq, 2005 // URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005 (дата обращения: 11.10.2023).

⁵³ Наумкин В. В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Серия 25, Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1.

⁵⁴ Hama H. H. Article 140 Between Baghdad and KRG: The Future of Kirkuk Status in Post 16 October // India Quarterly. Vol. 75 (4). P. 510–524.

⁵⁵ ИГ признано террористической организацией в США, Канаде, Великобритании, Австралии, Таджикистане, Турции, Египте, ОАЭ, Индии, Индонезии, а также в России (с 29 декабря 2014 г.). Его деятельность на территории этих стран запрещена.

⁵⁶ Degli Esposti N. The 2017 independence referendum and the political economy of Kurdish nationalism in Iraq // Third World Quarterly. 2021. Vol. 42 (10). P. 2317–2333.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного и с учетом рассмотренных примеров можно отметить *три элемента*, которые способны внести вклад в вопрос о легитимности сецессии в качестве одной из возможных форм реализации международного права на самоопределение, а также референдума в качестве механизма выявления собственно волеизъявления самоопределяющегося народа. С одной стороны, легитимность любого движения к самоопределению зиждется на притеснении народа со стороны «навязываемой власти», ущемлении права на учет мнения самого народа (в том числе отсутствии имеющего реальный голос политического представительства). Если такое притеснение доведено до систематических масштабов и ощущается в качестве такового большинством людей, мешая им жить в спокойствии, то это можно назвать угнетением (в целом характерно для большинства примеров, прямо выражено в решении по делу Квебека), особенно если речь о притеснении народа, исконно проживающего на данной территории, со стороны внешних «правителей» (примеры Самоа, Ньюфаундленда, Курдистана).

С другой стороны, как показывают примеры, во многом о легитимности говорит процесс поиска компромисса (переговоры, согласительные процедуры, поиск баланса интересов), предшествующий реализации права на самоопределение и в дальнейшем закрепляющий его. Переговорная форма в целом характерна для международного правопорядка, поэтому неудивительно, что данный аспект имеет значение в том числе в плоскости международно-правовой (примеры Ньюфаундленда, Западной Австралии, Самоа, Курдистана).

Наконец, если договориться не получается и угнетение продолжается, исчерпана надежда на реализацию права на самоопределение в иных формах (например, автономии и широкого, реального представительства в системе управления), то защита от угнетения путем самоопределения-сецессии в целом не отрицается (решение по делу Квебека), а референдум может стать легитимным эмпирическим основанием для объявления независимости со стороны народа, напрямую выражающего свое

волеизъявление. При этом одним из ключевых факторов самоопределения, в том числе с международно-правовой точки зрения, становится последовательность и решимость самоопределяющегося народа, подтверждающего наличие доказательств его угнетения (в отличие, например, от Западной Австралии).

Важно отметить, что, хотя сецессия и референдумы о сецессии напрямую не следуют из норм международного права, множество примеров не оставляют сомнений в том, что международно-правовая практика признает при наличии определенных условий соответствующую возможность. Тем не менее остается неразрешенным и формально не определенным вопрос о том, каковы эти условия и насколько они стабильны. Примеры показывают, что в каждом конкретном случае обстоятельства провозглашения независимости оцениваются на предмет легитимности с точки зрения названных тенденций каждым государством отдельно в качестве самостоятельного субъекта международного права. Иное попросту нереализуемо в условиях, когда нет четко установленной системы критериев данной формы права на самоопределение. Вопрос о том, может ли быть создан такой закрытый перечень, тоже остается открытым. Как отметил Верховный суд Канады в деле Квебека, каждый пример сецессии — это исключительный случай, а не общее правило. Следовательно, все подобные ситуации уникальны и должны анализироваться всесторонне и беспристрастно. Заранее сформулировать международно-правовые нормы для каждого такого случая сложно. Поэтому одним из ключевых вопросов, который всё же может быть разрешен применительно к рассматриваемой проблематике, является процедура референдума о сецессии, ясность, прозрачность, доступность и беспристрастность которой способна заложить основу для формирования отношения других государств к реализации самоопределения. Указанные примеры — только часть из тех, которые подтверждают, что именно референдум как индикатор народного самоопределения совместим с международно-правовой практикой, приводившей к признанию результатов самоопределения со стороны соседей соответствующего народа и впоследствии

мирового сообщества. Ведь решающее значение имеет именно истинное волеизъявление народа, проживающего на территории, имеющего право самостоятельно определять свою судьбу и право быть свободным от угнетения, а не какие-либо формальности.

Заключение

Анализ международного опыта проведения референдумов о самоопределении с целью сецессии в контексте релевантной международно-правовой аксиоматики позволяет выделить ключевые элементы, которые могут выступать в качестве легитимных предпосылок (оснований) для инициирования и проведения референдума о самоопределении. Каждый из этих элементов, если он присутствует при соответствующем акте самоопределения, может впоследствии учитываться в качестве свидетельства соблюдения международного «стандарта» референдума о самоопределении. Во-первых, международным правом не отрицается право коренных жителей территории государства (народа) в случае наличия на то особых оснований (таких как притеснения (дискриминация вплоть до угнетения) со стороны центральных властей по признаку языка, культуры, вероисповедания, политического представительства) требовать уважения собственной идентичности и предпринимать различные меры, направленные на реализацию собственного права на самоопределение, в качестве одной из разновидностей которых можно назвать инициирование в рамках границ своего проживания референдума о самоопределении. Если совокупность проявлений таких притеснений характеризует состояние народа, который проявляет желание реализовать сецессию, как угнетение со стороны центральных властей, то международная практика не отрицает возможность сецессии в качестве одного из элементов международного права на самоопределение народов. Во-вторых, для реализации права на самоопределение в данной форме требуется наличие исторических основ, в частности исторической связи самоопределяющегося населения с местностью (длительность

проживания семей и их предков на данной территории в конкретных культурных, языковых, религиозных условиях), а в случае последующего вхождения в состав иностранного государства после объявления независимости — и наличие исторических связей с ним. В-третьих, на основании такой связи с местностью необходимо также определить в той или иной легитимной форме границы референдума, соответствующие целям и содержанию реализуемого права на самоопределение народа, с целью обеспечения возможности дальнейшего международного признания и функционирования нового государственного образования, сформированного в результате этого самоопределения. В-четвертых, при проведении референдума необходимо обеспечить всем представителям самоопределяющегося народа общепринятые демократические права на участие в референдуме: всеобщее избирательное право (как минимум с возраста гражданского состояния), равное, свободное и тайное голосование. В-пятых, следует установить правовые основы проведения референдума на высшем законодательном уровне, создать беспристрастные комиссии по проведению референдума и обеспечить их деятельность, ограничить участие и прямое влияние власти и третьих государств, привлечь наблюдателей.

Вышеуказанные элементы в совокупности могут служить основанием для признания результатов референдума о сецессии легитимными, а последствий такого референдума об объявлении независимости или последующем вхождении в состав третьей страны легальными с точки зрения современного международного правопорядка. Вместе с тем необходимо учитывать специфику международно-правовой практики, характеризующейся уникальностью каждого возникающего международного казуса, притом что активная реализация народами права на самоопределение не является исключением. Это означает, что при оценке любой международно-правовой ситуации подобного рода необходимо тщательно анализировать конкретные предпосылки, причины и условия ее возникновения, а также всю совокупность обстоятельств, которые влияют на формирование легитимности в каждом конкретном слу-

чае и в результате которых элементы данной легитимности могут варьироваться, однако при соблюдении базовых критериев, таких как нали-

чие серьезных оснований для инициирования референдума, свобода и точность волеизъявления, а также достоверность его результатов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акимов Ю. Г. Квебекская парадипломатия и позиция федерального правительства Канады: от конфликта к компромиссу // Вестник СПбГУ. — 2011. — Серия 6. — Вып. 4. — С. 48–55.
2. Андреева Г. Н., Вережагин А. Н., Старостина И. А. Двери референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 2. — С. 173–181.
3. Анисимов А. И. Референдум как способ реализации народом права на самоопределение // Право и политика. — 2018. — № 6. — С. 8–14.
4. Блищенко И. П., Дориа Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. — М. : МНИМП, 1999.
5. Консультативное заключение Международного Суда ООН «Западная Сахара» от 16 октября 1975 г. // Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 1948–1991. — Нью-Йорк, 1993. — С. 125–128.
6. Маркедонов С. Между формально-правовыми нормами и реальной политикой: де-факто государства в современных международных процессах // Международная аналитика. — 2022. — № 13 (4). — С. 7–10.
7. Мошняга В. П. Язык, этнонациональная идентичность и упрочение независимой государственности // Проблемы политического анализа. — Кишинев, 1995.
8. Наумкин В. В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Серия 25, Международные отношения и мировая политика. — 2015. — № 1. — С. 66–96.
9. Николаев Д. Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25, Международные отношения и мировая политика. — 2010. — № 1. — С. 27–41.
10. Пономаренко А. Н. Конституционные и наднациональные стандарты в сфере референдума и право народов на самоопределение // Закон и право. — 2019. — № 5. — С. 57–60.
11. Пономаренко А. Н. Референдум о самоопределении в современной конституционно-правовой практике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2021.
12. Шушканов П. А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. — 2007. — № 8. — С. 27–60.
13. Aznar M. The Human Factor in Territorial Disputes // Kohen M., Hébié M. Research Handbook on Territorial Disputes in International Law. — Edward Elgar Publishing, 2018.
14. Degli Esposti N. The 2017 independence referendum and the political economy of Kurdish nationalism in Iraq // Third World Quarterly. — 2021. — Vol. 42 (10). — P. 2317–2333.
15. Events in East Pakistan, 1971: a legal study // International Commission of Jurists. ICJ. — Geneva, 1972.
16. Ewin R. E. Peoples and Political Obligation // Macquarie Law Journal. — 2003. — Vol. 3. — P. 13–28.
17. Griffiths M. Self-Determination. International Society and World Order // Macquarie Law Journal. — 2003. — Vol. 3. — P. 29–49.
18. Gross-Espiel H. The Right to self-determination; implementation of United Nations resolutions. — New York : United Nations, 1980.
19. Hama H. H. Article 140 Between Baghdad and KRG: The Future of Kirkuk Status in Post 16 October // India Quarterly. — Vol. 75 (4). — P. 510–524.
20. Scharf M. P. Earned Sovereignty: Juridical Underpinnings // Denver Journal of International Law and Policy. — 2003. — No. 31. — P. 373–385.
21. Shaw M. N. International law. — 6th ed. — Cambridge University Press, 2008.

Материал поступил в редакцию 11 октября 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akimov Yu. G. Kvebekskaya paradiplomatiya i pozitsiya federalnogo pravitelstva Kanady: ot konflikta k kompromissu // Vestnik SPbGU. — 2011. — Seriya 6. — Vyp. 4. — S. 48–55.
2. Andreeva G. N., Vereshchagin A. N., Starostina I. A. Dveri referendumu priotkryvayutsya? // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie. — 2007. — № 2. — S. 173–181.
3. Anisimov A. I. Referendum kak sposob realizatsii narodom prava na samoopredelenie // Pravo i politika. — 2018. — № 6. — S. 8–14.
4. Blishchenko I. P., Doria Zh. Pretsedenty v mezhdunarodnom publichnom i chastnom prave. — M.: MNIMP, 1999.
5. Konsultativnoe zaklyuchenie Mezhdunarodnogo Suda OON «Zapadnaya Sakhara» ot 16 oktyabrya 1975 g. // Kratkoe izlozhenie resheniy, konsultativnykh zaklyucheniy i postanovleniy Mezhdunarodnogo Suda 1948–1991. — Nyu-York, 1993. — S. 125–128.
6. Markedonov S. Mezhdunarodnyye formalno-pravovyye normy i realnaya politika: de-fakto gosudarstva v sovremennykh mezhdunarodnykh protsessakh // Mezhdunarodnaya analitika. — 2022. — № 13 (4). — S. 7–10.
7. Moshnyaga V. P. Yazyk, etnonatsionalnaya identichnost i uprochenie nezavisimoy gosudarstvennosti // Problemy politicheskogo analiza. — Kishinev, 1995.
8. Naumkin V. V. Gluboko razdelenyye obshchestva Blizhnego i Srednego Vostoka: konfliktnost, nasilie, vneshnee vmeshatelstvo // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25, Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika. — 2015. — № 1. — S. 66–96.
9. Nikolaev D. G. Fenomen nepriznannykh gosudarstv v mirovoy politike // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25, Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika. — 2010. — № 1. — S. 27–41.
10. Ponomarenko A. N. Konstitutsionnye i nadnatsionalnye standarty v sfere referendumov i pravo narodov na samoopredelenie // Zakon i pravo. — 2019. — № 5. — S. 57–60.
11. Ponomarenko A. N. Referendum o samoopredelenii v sovremennoy konstitutsionno-pravovoy praktike: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2021.
12. Shushkanov P. A. O nekotorykh problemakh prinyatiya v sostav Rossiyskoy Federatsii inostrannogo gosudarstva ili ego chasti // Pravo i politika. — 2007. — № 8. — S. 27–60.
13. Aznar M. The Human Factor in Territorial Disputes // Kohen M., Hébié M. Research Handbook on Territorial Disputes in International Law. — Edward Elgar Publishing, 2018.
14. Degli Esposti N. The 2017 independence referendum and the political economy of Kurdish nationalism in Iraq // Third World Quarterly. — 2021. — Vol. 42 (10). — P. 2317–2333.
15. Events in East Pakistan, 1971: a legal study // International Commission of Jurists. ICJ. — Geneva, 1972.
16. Ewin R. E. Peoples and Political Obligation // Macquarie Law Journal. — 2003. — Vol. 3. — P. 13–28.
17. Griffiths M. Self-Determination. International Society and World Order // Macquarie Law Journal. — 2003. — Vol. 3. — P. 29–49.
18. Gross-Espiel H. The Right to self-determination; implementation of United Nations resolutions. — New York: United Nations, 1980.
19. Hama H. H. Article 140 Between Baghdad and KRG: The Future of Kirkuk Status in Post 16 October // India Quarterly. — Vol. 75 (4). — P. 510–524.
20. Scharf M. P. Earned Sovereignty: Juridical Underpinnings // Denver Journal of International Law and Policy. — 2003. — No. 31. — P. 373–385.
21. Shaw M. N. International law. — 6th ed. — Cambridge University Press, 2008.