

## СЕЦЕССИЯ

*Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства*  
Автор: Аллен Бьюкенен

**Сойли Нистен-Хаарала,**  
**профессор международного права и сравнительного**  
**правоведения Университета Лапландии (г. Рованиemi, Финляндия)**

**Дмитрий Фурман,**  
**профессор, Институт Европы Российской Академии Наук**

## Право на отделение

### 1

Проблема права на отделение от государства, сецессию, для России более важна и актуальна, чем для множества других стран.

Россия в её современной форме сама возникла относительно недавно, в 1991 г., в результате борьбы и победы движения, возглавляемого бывшим президентом Б. Ельциным, добившегося революционным (не конституционным или “фиктивно конституционным”) путём реализации для России “права на самоопределение вплоть до отделения (сецессии)” от СССР. То, что слово “сепаратизм” по отношению к движению, создавшему современную Россию, не употреблялось (как потому, что его руководители избегали прямо говорить об отделении, так и потому, что отделение от СССР его центральной республики означало не уменьшение государства при сохранении “государства- обрубка”, а просто его ликвидацию), принципиального значения не имеет. В правовом отношении антисоюзное движение российских демократов было таким же сепаратистским, как и движения за отделение в других республиках, входивших в СССР. Причём если оправдания сепаратизма в других республиках включали наряду с прочими такие представляющиеся морально бесспорными обоснования, как то, что само включение их в СССР было насильственным, и что пребывание в союзном государстве угрожало существованию их национальных культур, то для Ельцина и его сторонников главными обоснованиями были значительно более спорные (и с моральной и с фактической стороны) утверждения о дискриминационном перераспределении доходов России в пользу других республик и неэффективности союзного руководства. (Правда, высказывались и “неэгоистические” мотивы избавления от империи и прекращения национального угнетения других республик). Мы не можем здесь вдаваться в сложные вопросы причин распада СССР и мотиваций российского руководства. Но то, что современная Россия – результат победы сепаратистского движения, причём движения, достаточно слабо аргументированного – факт, о котором в России как-то очень быстро забыли.

Как это часто бывает, возникшие в результате победы сепаратистских движений, сецессий, государства тут же стали сталкиваются с сепаратизмом, направленным уже против них. Сепаратистские конфликты и движения, направленные как на достижение полной независимости, так и на достижение более “скромных” целей – автономии или большей степени автономии, – существуют в актуальной или потенциальной форме практически во всех ставших независимыми государствами бывших советских республиках. Перечислить всех их невозможно – для этого едва ли не пришлось бы перечислить все компактно проживающие национальные меньшинства. Самые кровавые – абхазский и осетинский конфликты в Грузии, карабахский в Азербайджане, приднестровский – в Молдавии. Но, безусловно, самый кровавый из всех – чеченский конфликт в России. Этот конфликт не кончился и, даже если российской армии удастся подавить чеченское сопротивление, совершенно очевидно, что через какое-то время он вспыхнет вновь. Более того, можно с большой степенью уверенности прогнозировать, что чеченский конфликт – не единственный сепаратистский конфликт, с которым Россия столкнётся в исторически обозримом будущем.

То, что победившее сепаратистское движение сталкивается с сепаратизмом, направленным против него – естественно, ибо “пример заразителен”, и потенциально сепаратистские меньшинства начинают рассуждать примерно так: “если своё государство имели право создать и создали русские или грузины, то почему это не могут сделать чеченцы или абхазы?” И действительно, никаких принципиальных моральных аргументов против такого рода логики

выдвинуть нельзя. Но как это бывает очень часто, те принципы, которые использовались для оправдания своего сепаратизма, своей сецессии, тут же были забыты новыми государствами, когда речь зашла о сепаратизме и сецессионизме, направленных против них.

Картина перехода одних и тех же людей от сепаратистской аргументации, когда отделение от СССР было или казалось им выгодным, к антисепаратистской, когда отделения грозят государствам, в которых они стали править – картина печальная и несколько комическая. Когда Ельцин противопоставлял чеченскому сепаратизму ценность “территориальной целостности России”, а Путин, примыкавший в 1991 г. к “ельцинскому” движению, изображает перспективу отделения Чечни и других республик как перспективу самую страшную, для предотвращения которой оправданы все жестокости, совершаемые российской армией, нельзя не поражаться способности людей забывать свои собственные слова и поступки и приспосабливать свои суждения – и моральные, и суждения о фактической стороне дела – к своим инстинктам и интересам. Любому непредвзятому человеку очевидно, что если Россия имела моральное право отделиться от СССР, который Россию не завоёвывал, русских не депортировал и не дискриминировал по национальному признаку и употребление русского языка не ограничивал – отделиться потому, что, как считали сторонники этого отделения, Россия слишком много отдавала на развитие других республик и союзное руководство мешало рыночным и демократическим реформам, то моральное право чеченцев отделиться от России вообще не может быть предметом обсуждения. Оно очевидно. Но ни для российского руководства, ни для российского общества такой очевидности нет.

Фактически мы сталкиваемся здесь с той же неспособностью к логическому мышлению, с какой сталкиваемся в поведении обуреваемых страстями и не слишком уж умных и совестливых людей в повседневной жизни, в быту, в их конфликтах и склоках. Государственные лица и государства, которые они представляют, ведут себя не намного умнее и лучше, а скорее даже глупее и хуже, чем средние граждане этих государств. Только масштабы здесь иные – моральный самообман или моральная черствость государства влечёт за собой соизмеримо больше человеческих страданий, чем моральные самообманы и черствость, проявляющиеся в повседневной жизни – в семье, на работе, с соседями, друзьями и знакомыми.

При этом мы полностью согласны с Бьюкененом, говорящим, что моральная аргументация пронизывает все дискуссии об отделении. Когда мы говорим об аморальности российского отношения к сецессии Чечни, речь идёт не о принципиальном имморализме, не об отрицании морали, а скорее о “моральной тупости”, о лёгкости морального самообмана. Никто в России ясно и честно не говорит – мы просто не хотим давать чеченцам свободу и независимость. Говорятся тысячи других вещей – об угрозе исламского фундаментализма, о криминальном характере чеченского общества, о конституционном порядке, об угрозе распада России, даже о том, что чеченцы сами не хотят независимости. Моральные рассуждения, апелляции к праву, справедливости, высшим человеческим ценностям, пронизывают споры вокруг сецессий, но при этом они всегда путанны и “неряшливы”. Стремление скрыть от других и от самих себя простые и низменные импульсы до такой степени велико, что до спокойного размышления о праве на отделение вообще, безотносительно к отделению, например, России от СССР или Чечни от России, дело не доходит.

## 2

Ценность книги Бьюкенена прежде всего именно в спокойном рассуждении о моральных аспектах и моральной допустимости сецессии вообще, отвлекаясь от любых конкретных случаев. Позиция автора при этом достаточно осторожна и, как он говорит, “консервативна”.

Признавая, что сецессия в принципе допустима, и пытаюсь определить, когда и при каких условиях она допустима, Бьюкенен отвергает идею общего “права наций на самоопределение”, которая было так популярна в России 1989-91 гг. Для Бьюкенена есть лишь право на сецессию в определённых обстоятельствах (незаконность самого включения данной территории в государство, постоянные нарушения прав человека для жителей отделяющейся территории, постоянное дискриминационное перераспределение – перекачка ресурсов от отделяющихся к жителям других регионов, угроза самому существованию отделяющихся, угроза существованию национальной культуры) и при определённых условиях. Здесь мы, будучи согласны с автором по большинству вопросов, связанных с определением этих условий, тем не менее полагаем, что это отрицание общего принципа права на самоопределение “чрезмерно”.

Принцип права наций на самоопределение не только закреплён в основополагающих документах

ООН, но, как нам представляется, прямо связан с самым базовым этическим представлением современного мира – о равенстве людей вне зависимости от их расы, пола и этнической принадлежности. В самом деле, в основе подавляющего большинства современных государств лежит национальный принцип. И никакое равенство граждан в самом совершенном правовом государстве не может перечеркнуть тот факт, что в этом государстве доминирует определённая национальная культура и, следовательно, лица, принадлежащие к ней по рождению, по рождению же имеют преимущества. Россия может превратиться в идеальное правовое государство, но всё равно это будет государство, где господствуют русский язык и русская культура, и поэтому человек, для которого эти язык и культура родные, будет в нём иметь большие возможности, чем человек, для которого эти язык и культура чеченские или бурятские. С этим ничего поделать нельзя. Это одна из несправедливостей, имманентных устройству нашего мира и смешно думать, что её можно легко и просто устранить. Но это не значит, что её надо не признавать и что с ней надо полностью смириться.

Но принципиальное отрицание права наций на самоопределение – это именно отрицание того, что это несправедливость, объективно это признание принципиальной и неравноправности людей. Другое дело (и здесь мы полностью согласны с Бьюкененом), что далеко не все абстрактные права человек или группа людей должны реализовывать. Есть другие права и обязанности, которые могут “перевесить” это абстрактное право.

На наш взгляд, Бьюкенен очень удачно сравнивает отделение с разводом. Но это сравнение, на наш взгляд, скорее работает на утверждение общего (“абстрактного”) права на самоопределение, чем против него. Признание права на развод – одно из завоеваний права и правосознания, это – признание принципиальной добровольности брака. Это признание создаёт новое “качество” брака как свободного союза двух равных людей. Но это абсолютно не означает отрицания ценности брака и “призыва к разводам”. Это не означает также, что желание развестись может быть и должно быть немедленно удовлетворено. Для того, чтобы развод был правомерен в данном конкретном случае, он должен удовлетворить множеству других моральных и правовых требований. И всегда развод – дело болезненное, трудное и скорее нежелательное, и отдельные лица и общество должны стремиться, чтобы разводов было меньше, чтобы общее право на развод реализовывалось как можно реже.

То же самое – с признанием права на самоопределение вплоть до отделения. Оно создаёт новое “качество” государства как добровольного союза. Но от абстрактного признания права на отделение и создание своего государства до признания моральной и правовой допустимости реализации этого права в определённых конкретных обстоятельствах и формах – такое же колоссальное расстояние, как от признания права каждого человека на развод до признания моральной обоснованности и допустимости развода в данном конкретном случае. Реализация права на самоопределение через отделение – трудное и болезненное дело, и этические и этически-правовые проблемы, связанные с отделением, крайне сложные, которые очень часто просто невозможно решить “морально безукоризненно”. Перечислим только некоторые из них.

Отделение народа – это всегда и отделение территории. Но какой? Как определить территорию, по праву принадлежащую отделяющейся группе? Только в самых редких случаях, когда отделяется группа, имевшая своё государство с чётко обозначенными границами, которое было захвачено, причём не так давно, это относительно очевидно. Например, СССР захватил в 1940 г. балтийские республики, имевшие чётко определённые границы. Этот захват не может быть признан имеющим правовое значение, и можно сказать, что земля в этих границах по праву принадлежит балтийским народам, а не СССР или его правопреемнице России<sup>126</sup>. Но если захват СССР балтийских государств в 1940 г. – преступен и не дал СССР права на балтийские земли, то почему не считать преступным завоевание Московским царством Казанского ханства? И почему не считать вообще все земли США и Канады по праву принадлежащими разным индейским племенам? Последовательное применение на первый взгляд самого простого и очевидного морально-правового принципа непризнания территориальных захватов ведёт к абсурдным и аморальным последствиям.

Мы неизбежно вынуждены ограничить применение этого принципа временными рамками, провести черту во времени, совершенные до которой государствами несправедливость и беззаконие не принимаются во внимание “за сроком давности”. Но любое проведение такой временной черты, как правильно пишет Бьюкенен, всегда будет в той или иной мере произвольно и морально небезупречно.

Исторический принцип определения территории, принадлежащей отделяющейся группе, таким

образом, может иметь лишь очень ограниченное применение. Но другой, на первый взгляд, безусловно демократический принцип волеизлияния лиц, проживающих на определённой территории, также не может применяться последовательно.

Дело в том, что, во-первых, большинство этносов не занимают строго определённой компактной территории, во-вторых, этот принцип противоречит тоже имеющему несомненное моральное значение первому принципу, исправления исторической несправедливости. Изменение после присоединения территории её демографического состава может привести к тому, что большинство превратится в меньшинство и, если исходить из обычной демократической идеи плебисцита как формы определения мнения жителей данной территории, это меньшинство уже никогда не сможет добиться восстановления своих погрязших прав<sup>127</sup>.

Об остроте этой проблемы, противоречии между базовым демократическим принципом “один человек – один голос” и правами коренного населения, говорит распространённость в наше время “этнических чисток”, типа происшедших в бывшем СССР в Абхазии и Карабахе. В некотором роде этнические чистки – прямое порождение демократических принципов. Так как современное сознание не допускает постоянного лишения прав по этническому признаку, чистками или массовыми миграциями создается такое большинство на данной территории, которое затем “демократическим путём” обеспечит желаемые результаты референдума и даст возможность сочетать демократическое устройство с господством определённой этнической группы.

Мы видим, что морально безусловно определение территории, которую желающая отделиться группа имеет право (мы пока говорим только о моральном праве) “унести с собой”, просто невозможно. Разные моральные принципы, одинаково принимаемые нами, при своём применении противоречат друг другу. Но предположим, мы можем справедливо определить отделяемую территорию. Это ещё далеко не решает все проблемы, связанные с отделением. Остаются такие проблемы, как проблема сделанных центральным правительством на отделяющейся территории инвестиций, проблема определения прав меньшинств, которые всё равно останутся и на отделяемой, и на остающейся территории, проблема компенсации лиц, переезжающих в связи с отделением и оставляющих свою собственность, и множество других, достаточно сложных и болезненных. Справедливое их разрешение – дело крайне трудное, и совершенно безболезненное их разрешения просто быть не может.

Поэтому к отделению, как и к разводу, в котором Бьюкенен видит нечто вроде миниатюрной сецессии, надо подходить очень осторожно и прибегать к нему только в крайнем случае. Любое налаженное, привычное человеческое общежитие, государство или семья, есть ценность, которую следует оберегать и улучшать, а не ломать по первому капризу. Есть права, которые лучше не использовать или использовать как можно осторожней и реже.

Сецессия, реализация абстрактного права на отделение, морально допустима в крайнем случае, когда стремление к независимости глубоко и прочно, когда совместное пребывание в одном государстве превращается в муку, и не видно способов сделать его приемлемым и безболезненным. Представление о том, что сепаратизм – всегда зло, для борьбы с которым все средства хороши, которое так быстро сменило в России представление о том, что каждый народ имеет право и чуть ли не обязанность создать собственное государство, также неверно, как и первое представление. (И мы думаем также, что верен и другой вывод, который делает Бьюкенен в предисловии к российскому изданию: что как бы ни спорить об условиях допустимости отделения и по каким бы критериям не судить, если кто и имеет право на отделение, не только абстрактное право, но и право добиваться реализации этого права “здесь и сейчас”, то это Чечня).

Как же всё-таки можно решить сложнейшие моральные проблемы, связанные с сецессиями – когда сецессия допустима, а когда нет, и при каких условиях она допустима? Ведь мы знаем, что моральные интуиции субъективны, а споры, поднимающиеся вокруг сецессий, говорят нам о том, что сознание людей, замутнённое их страстями, – очень плохой инструмент для решения моральных проблем. Очевидно, единственный путь – это перевод этих проблем из моральной плоскости в правовую. И очевидно, наилучший вариант этого пути – признание права на отделение, но определение (как в национальных законодательствах, так и в международно-правовых документах) достаточно жестких условий его реализации. Очевидно, здесь опять-таки полезна аналогия с разводом.

При разводе большинство законодательств исходят из презумпции права на развод. Неважно, что побуждает человека прекратить союз, в который он вступил, мы не можем проникнуть в его душу и адекватно оценить его глубокие мотивы, но если это желание достаточно глубокое и серьёзное, он

имеет право его реализовать. Но что значит – достаточно глубокое и серьёзное, как определить, когда мы имеем дело с таким желанием, а когда – с желанием, вызванным временными трудностями, желанием, о реализации которого человек тут же начнёт жалеть сам? Сделать реализацию этого желания делом достаточно трудным. При разводе надо пройти через определённые, относительно трудные и длительные, процедуры, поделить имущество, надо компенсировать ту сторону, которая потеряет при разводе, надо определиться с родительскими правами. Всё это должно отпугивать людей, чьи желания расторгнуть брак не глубокие и не серьёзные. Но если человек всё же готов пойти на все эти трудности, значит, скорее всего, и мотивы у него достаточно серьёзные.

Правовое признание права на сецессию, как полагает Бьюкенен, также должно включать относительно сложные, но в принципе преодолимые условия реализации этого права. Здесь нужно стремиться к достижению очень трудного баланса между ведущей к анархии лёгкостью и трудностью, практически означающей невозможность. Сложности здесь возникают колоссальные, и при любом правовом воплощении права на сецессию какой-то разрыв между моральными требованиями и чисто правовыми условиями неизбежен.

### 3

Европейское общество и государство прошлого века – это общество и государство, воспринимающие борьбу с другими государствами за сохранение своей территории и её расширение как естественное состояние. Завоевание, колонизация, подавление сепаратистских восстаний – это нормы европейской жизни прошлого, и если бы кровавое подавление Россией чеченского сепаратизма произошло сто – сто пятьдесят лет назад, оно не вызвало бы вообще никаких протестов, можно сказать – осталось бы незамеченным. Но за это время человечество проделало колоссальную моральную и правовую эволюцию.

Распространение и углубление ценностей прав человека неизбежно ведёт к постепенной эрозии ценности суверенитета и территориальной целостности, которые в наше время уже не рассматриваются (во всяком случае, в развитых странах) как высшие и безусловные ценности, для защиты которых все средства хороши. Это морально-правовое развитие сделало возможным деколонизацию – добровольный отказ от завоеванных, принадлежащих государству территорий, и оно же создало основу для объединения Европы – добровольный отказ от всё больших элементов собственного суверенитета. Изменение отношения к сепаратизму и к сецессии лишь один из аспектов этого процесса трансформации системы ценностей современного мира и один из этапов этой трансформации.

Если общество принимает принцип равенства людей вне зависимости от их национальности, если оно отказывается от идеи расширения и сохранения своей территории как высшей ценности, отказывается от колониализма, признаёт приоритет прав человека, оно неизбежно пересматривает отношение к входящим в него меньшинствам и к возможности сецессии. Это просто дальнейшие логические выводы из базовых ценностей общества. Другое дело, что подобные “силлогизмы”, происходящие в массовом сознании, совершаются очень медленно. Осуществление таких логических операций может занять целую эпоху<sup>128</sup>. Ведь сецессия от основной территории государства неизмеримо более болезненна, более затрагивает интересы населения и поднимает более сложные моральные и правовые проблемы, чем деколонизация. Для Британии освободить Индию значительно проще, чем допустить сецессию Шотландии. Все современные государства стремятся избежать сецессий, все воспринимают перспективу сецессии как крайне нежелательную, и все борются со стремлениями к сецессии. Но борются разными методами.

Для современных правовых государств всё более характерна политика предоставления потенциально сепаратистским меньшинствам территориальной автономии и широких культурных и языковых прав, создания для них условий, при которых их стремления могут найти удовлетворение в рамках единого (или даже формально единого) государства, что даёт возможность избежать конфликтов и проблем, связанных с отделением<sup>129</sup>.

После франкистского периода по пути “государства автономий” пошла Испания. Недавно автономии были предоставлены Великобританией Шотландии и Уэльсу. Канадский федерализм даёт возможность франкоязычному Квебеку проводить политику ограничения сферы применения английского языка значительно более жесткую, чем даже языковая политика в таких новообразовавшихся полностью независимых постсоветских государствах, как Украина. Широкую автономию в конце 70-х гг. получила входящая в Данию Гренландия (автономные права её

настолько велики, что в 1985 г. Гренландия смогла выйти из Европейского Союза, членом которого является Дания). В Финляндии автономный статус имеют Аландские острова. Народ саами, проживающий на севере трех скандинавских государств – Финляндии, Норвегии и Швеции – во всех них получил в 80-е гг. права самоуправления на своих традиционных территориях<sup>130</sup>.

В ряде случаев предоставляемый автономиям статус приближается к статусу независимого государства. На первый взгляд, идя на создание автономий, государство само создаёт условия для сецессий – оно определяет границы, создаёт в них структуры самоуправления, готовые взять на себя функции суверенной власти, даже ограничивает возможности демографических изменений в этих границах. Но именно этим объективно оно скорее предотвращает сецессию. Сецессии всегда болезненны и для остающихся в государстве и для отделяющихся, и если стремления потенциальных сепаратистов удовлетворяются в рамках единого государства, сецессия облегчается, но одновременно стимулы к сецессии ослабевают. Объективно предоставление особых прав и автономий – это как бы превентивные неполные сецессии, предотвращающие болезненные “полные”.

Однако подобное предотвращение сецессий может выполнить свою роль лишь при двух важных и взаимосвязанных условиях. Во-первых, все подобные меры эффективны, лишь если в основе их лежат гуманитарные, моральные стремления, а не только желание уступками предотвратить сецессию. Стремление к сецессии не возникает (или ослабевает, или исчезает) только если меньшинство видит, что большинство готово удовлетворить его желания не потому, что оно боится, если меньшинство видит, что “уступки” не могут быть взяты обратно, если оно “успокоится” и исходящая от него потенциальная угроза ослабнет (а чтобы этого не произошло, меньшинство должно поддерживать состояние постоянной мобилизации). В значительной мере идущие в развитых странах процессы автономизации являются именно следствием общего правового и морального развития, а не ответом на потенциальные угрозы. Их превентивное значение связано именно с тем, что их цели – не превентивные или во всяком случае не только превентивные. Трудно сказать, существует ли в Великобритании потенциальная угроза шотландской сецессии, но ясно, что даже если она есть – это очень отдалённая опасность, и шотландский парламент создан не в результате давления и угроз. Совершенно ясно, что предоставление Данией автономии Гренландии не связано с угрозой эскимосского сепаратизма.

Во-вторых (и на наш взгляд, это принципиально важно), они выполняют свою превентивную в отношении сецессий роль, лишь если возможность легальной, ненасильственной сецессии существует. Например, ясно, что в случае победы сепаратистов на референдуме в Квебеке Канада была бы вынуждена признать квебекскую независимость и не превратила бы Монреаль во второй Грозный. И именно потому, что сецессия Квебека возможна, но, естественно, повлечёт за собой множество трудных проблем, а самые широкие меры по поддержанию франкоканадской культуры осуществимы и без сецессии, франкоязычные квебекцы каждый раз останавливались перед сецессией и не переходили Рубикон. Именно потому, что есть пример предоставления Данией независимости Исландии, и что совершенно очевидно, что во имя “территориальной целостности Дании” датчане не будут бомбить селения в Гренландии, жители этой страны удовлетворяются статусом широкой автономии. Для того, чтобы в дверь не ломались, она должна быть открыта.

Очевидно, можно сказать, что предоставление широких прав меньшинствам, наличие возможности сецессии и одновременно – постепенное ограничение национальных суверенитетов, в определённой мере девальвируют проблему сецессии. Одновременно снижается и сопротивление предоставлению меньшинствам особых прав и автономий и, в конечном счёте, их сецессии, и стремление этих меньшинств к сецессии.

В России сейчас, однако, развитие идёт в противоположном европейскому направлении. После недолгого увлечения идеями демократии, прав человека и права наций на самоопределение в конце 80-х – начале 90-х гг. идея территориальной целостности, как высшей ценности, предотвращения отделений любой ценой, стала вновь превращаться в России в официальную идеологию. На стремление Чечни к свободе (которое вполне могло бы быть удовлетворено при наличии доброй воли и без формального выхода Чечни из состава российского государства каким-либо особым статусом Чечни, примеров которых в международной практике очень много) Россия ответила первой и второй чеченскими войнами, действия в которых российской армии приближаются к подпадающим под определение геноцида. При этом несмотря на то, что в российскую конституцию входит положение о приоритете международных обязательств (статья 15) и что действия российской армии в Чечне несомненно противоречат документам по правам человека, принятым ООН, решение Конституционного суда РФ ( № 10-Р от 31.06.1995 г.) признало

действия Ельцина соответствующими Конституции.

Русская реакция на чеченский сепаратизм явилась поворотным пунктом в эволюции российского постсоветского государства. В начале 90-х гг. Москва шла на предоставление национальным республикам в составе Российской Федерации широких и разных (что вполне естественно, поскольку уровень самосознания, потребности и проблемы разных народов – разные) прав, заключая договоры с республиками о разграничении полномочий и относительно спокойно относясь к принятию в них конституций, в которых употребляется слово “суверенитет”, или даже республики, как в конституции Татарстана, объявляются независимыми государствами, ассоциированными с Россией, что (хотя и происходило в очень “неряшливых” правовых формах) в целом соответствовало европейскому развитию. Россия могла превратиться в “несимметричное” государство автономий, как Испания, Великобритания, скандинавские страны. Но теперь Россия возвращается на путь централизации, “симметричности” и единообразия. Параллельно кровавому подавлению Чечни идёт “приведение в соответствие” с Российской конституцией правовых документов республик, фактически низводящее их на уровень областей.

Субъективно российское правительство и поддерживающее его российское общество стремятся таким образом предотвратить сепаратистские движения и сецессии, “угрозу распада России”. Реально же, на наш взгляд, угроза сепаратизма и сецессий от этого становится не меньше, а больше. Входящие в Россию меньшинства не могут не прийти к убеждению, что ждать “доброй воли” бессмысленно, что те проявления доброты, которые были в начале 90-х гг., на самом деле были просто проявлениями слабости. В такой ситуации новые вспышки сепаратизма неизбежны. Когда дверь открыта, стремление выйти из неё в трудный мир независимого существования ослабевает, но когда она запирается на замок, все мечты и стремления начинают связываться с открытием этой двери.

#### 4

Разные страны, в зависимости от своей культуры и уровня морального и правового развития, по-разному решают проблемы, порождающие сецессии и порождаемые ими. Диапазон здесь – от готовности допустить сецессию и мирно решить порождённые ей проблемы и предотвращения сецессии удовлетворением требований меньшинств в рамках широких автономий до кровавой бойни, устроенной Россией в Чечне. Гренландский парламент и разрушенный Грозный – зримые символы крайних точек на этом континууме. Но как решаются эти проблемы в международном праве?

Международное право возникает как право, регулирующее отношения между государствами и, соответственно, несёт на себе отпечаток того комплекса представлений, которые традиционно связываются с представлениями о “государственных интересах”, о высших ценностях государства. При этом международное право, поскольку оно регулирует отношения в мировом сообществе в целом и его документы принимаются ООН, в которой представлены почти все страны, естественно, отражает скорее некий минимальный уровень правосознания на современном этапе развития, чем уровень правосознания развитых государств. Поэтому, несмотря на постепенную эрозию представлений о высшей ценности суверенитета и территориальной целостности, происходящую в сознании развитых обществ, в международном праве эти ценности являются и ещё долго будут являться самыми приоритетными.

Международное право прежде всего охраняет суверенитеты и великим завоеванием послевоенного правового развития является то, что ни одно входящее в ООН, признанное мировым сообществом, государство не исчезло с карты мира (кроме случаев добровольных объединений, как объединение ГДР и ФРГ и распадов, как СССР и Югославии), не было завоевано и присоединено к другому. Признание нерушимости межгосударственных границ – самый мощный правовой барьер, который удалось поставить на пути войнам, праву сильного и хаосу в международных отношениях. И барьер этот достаточно эффективен, что продемонстрировала единодушная и вполне результативная реакция мирового сообщества на единственную в послевоенной истории попытку присоединить силой другое государство – попытку Ирака присоединить Кувейт. Он стал настолько эффективен, что силовое присоединение других государств или даже захват их земель стали чем-то невозможным. Можно сказать, что эта перспектива сейчас просто никому (кроме Саддама Хусейна) не приходит в голову.

Но другой стороной того, что международное право – право государств, и принципа суверенитета является то, что, спасая мир от войн и хаоса, международное право в то же время стоит на страже статус кво, при котором разные нации обладают разными правами. В некотором роде современная

система международного права и международных организаций сохраняет (естественно, в новых условиях и в модифицированной форме) ту же консервативно-охранительную функцию, которая была присуща “Священному Союзу”, также внесшему порядок в европейские дела и обеспечившему период относительно мирного развития. Оно стоит на страже “интересов” своих членов, и признание им сецессии – очень редкие случаи, происходящие обычно тогда, когда сецессия уже необратимый факт и признана самим государством, от которого произошло отделение (как это произошло при отделении Бангладеш от Пакистана и Эритреи от Эфиопии). В этом отношении международное право несомненно и очень часто вступает в конфликт с моралью. Гибель ряда “задушенных” не только государствами, от которых они пытались отделиться, но и мировым сообществом самопровозглашенных сепаратистских государств, имевших достаточные моральные основания для требования независимости, не может рассматриваться как триумф права и морали. Тем не менее, такой зачастую страшной ценой сохранялся относительный мировой правопорядок. (Очень трудно сказать, что было бы лучше, например, если бы мировое сообщество признало и поддержало сепаратистскую Биафру, претензии которой на независимость имели очень серьёзные моральные основания, но что неизбежно вызвало бы цепную реакцию распада африканских государств и превращение Черной Африки в континент, где все борются против всех, или сделать так, как оно сделало – спокойно смотреть, как Нигерия задушила Биафру.)

Однако принципы приоритета прав человека, объективно противоречащие высшей ценности государственных суверенитетов и в конечном счёте предполагающие право на отделение, медленно, но проникают в международное право, становятся общими принципами.

История постепенного превращения права наций на самоопределение из чисто “идеологического” лозунга в реальный принцип международного права, его взаимодействия с принципами суверенитета, невмешательства во внутренние дела и неприкосновенности границ – история очень долгая, сложная и далеко не законченная<sup>131</sup>. Начало её относится ещё к эпохе Версальской конференции и Лиги Наций. И первое его применение к реальной жизни (если не говорить о ленинской политике и создании СССР, фиктивно признававшим самоопределение вошедших в него народов Российской империи) – это использование его как одного из принципов устройства победителями, державами Антанты, послевоенного мира в Европе, “расчлнения” побеждённых империй и отчасти – Российской империи. О применении его как общего принципа – не только к побеждённым, но и к победителям, к самим себе, в это время ещё и речи нет. Очень характерно, что даже в 1941 г., когда слова о праве на самоопределение появились в Атлантической Хартии, У.Черчилль поспешил заявить, что они относятся только к народам, покорённым гитлеровской Германией, но не к колониальным народам. Тем не менее слова о “равноправии и самоопределении народов” как принципе, на котором должны основываться отношения между государствами, вошли (не без сопротивления) в Хартию ООН (статья 1(2)). В истории права вообще и международного права в частности мы очень часто сталкиваемся с ситуациями, когда провозглашается некий исходный общий принцип, о логических следствиях которого и необходимости подчиняться ему и вытекающим из него следствиям всерьёз не думают. И, тем не менее, через некоторое время оказывается, что этот принцип, если он выражает реальные базовые ценности современности, если он соответствует потребностям развития человечества, оказывается вполне реальной силой. Черчилль также не думал, что провозглашения права на самоопределение будет означать ликвидацию Британской империи, как советские руководители не думали, что фиктивным правом на отделение в советской конституции когда-нибудь воспользуются. Но принципы, которые в момент провозглашения казались скорее риторикой, на деле оказались силой большей, чем сила великих держав.

Радикальное утверждение права на самоопределение и его “победа” над принципом суверенитета и неприкосновенности государственных границ происходит в 1960 г., когда ООН принимает резолюцию о предоставлении независимости колониальным народам. Резолюция зафиксировала как эволюцию колониальных народов, их возросшее самосознание, усвоение ими базовых современных ценностей, не позволявших мириться с колониальным положением, так и колоссальную морально-правовую эволюцию, произошедшую в самих государствах-колонизаторах, отказ развитых обществ от самых фундаментальных традиционных представлений о ценностях и о самом смысле существования государства. Но переход от признания права на независимость колоний до признания права на независимость вообще всех народов (не просто как декларативно провозглашенного принципа, но как реально действующего права, предполагающего процедуру и условия его реализации) – очень трудный следующий шаг, который не сделан до сих пор. Трудность его связана с тем, что если освобождение колоний не только соответствовало новому уровню правосознания в развитых обществах, но поддерживалось советским блоком и всеми уже независимыми странами “третьего мира”, то признание права на независимость вообще



за всеми народами реально противоречит стремлениям подавляющего большинства государств.

Тем не менее, в двух конвенциях ООН 1966 г. (Конвенции о гражданских и политических правах и Конвенции об экономических, социальных и культурных правах) и принятой в 1970 г. консенсусом Декларации о дружеских и добрососедских отношениях (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625, XXV) говорится о праве на самоопределение всех народов, без ограничения его колониальными народами. Этот же принцип подтверждается решениями Международного Суда по Намибии<sup>132</sup>) и Западной Сахаре<sup>133</sup>. Но отсюда до реального применения этого декларируемого принципа к неколониальным народам – едва ли не так же далеко, как далеко было от провозглашения правового равенства всех людей при создании США до реального обеспечения прав чёрных американцев.

Следующей важнейшей вехой на этом пути является Заключительный Акт Хельсинкского Сопровождающего Соглашения 1975 г. Этот акт, с одной стороны, признал, как к этому стремился СССР, неизбежность послевоенных границ в Европе, а с другой (что СССР рассматривал как формальную и маловажную уступку), впервые чётко сформулировал принцип, согласно которому права человека не рассматриваются как исключительно внутреннее дело каждого государства. На деле “охранительные” аспекты хельсинкских соглашений не могли сдержать естественных процессов, и через 16 лет после провозглашения неизбежности границ сам Советский Союз перестал существовать. А принцип, согласно которому права человека перестают быть исключительно внутренним делом, сыграл революционизирующее значение в развитии международного права, которое постепенно перестаёт быть правом, регулирующим исключительно межгосударственные отношения. Открывается путь к международному вмешательству в случае нарушения прав меньшинств и в перспективе – к международному вмешательству в определение их статуса. Несмотря на “охранительные” аспекты Хельсинкских соглашений, от них шел путь к признанию отделений от Югославии, произошедших без согласия Югославии, и даже к интервенции в Косово.

Революционный 1991 г., изменивший карту мира, принёс важнейшие изменения и в сферу международного права. Если распад СССР ещё мог быть юридически представлен как добровольный роспуск добровольного союза вступившими в него государствами, то распад Югославии явно не представлял собой добровольного самороспуска. С традиционной правовой точки зрения провозглашение независимости югославскими республиками, на что Сербия ответила войной, были актами сепаратизма, которые никогда не признавались мировым сообществом. Тем не менее, Европейский Союз признаёт отделившиеся республики на основании нового принципа – как правомерный ответ на массовые нарушения прав их народов сербами. Впервые абстрактное право на самоопределение, право народа (не колониального народа) освободиться от национального угнетения стало правом, которое можно реализовать и без согласия государства, от которого происходит отделение.

Мы не будем здесь вдаваться в анализ и оценку вооруженного вмешательства в Косово с целью положить конец массовым нарушениям прав человека. Мы хотим лишь обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, как бы не оценивать обоснованность конкретного случая интервенции в Косово и вообще поведение западных держав в косовском кризисе (вызывающее большие сомнения), ясно, что само по себе принуждение государства мировым сообществом к соблюдению прав человека в отношении своих этнических меньшинств (естественно, лучше не применением силы и по прямой санкции ООН) – настоятельная потребность современного мира. И моральная потребность – при современном уровне и коммуникаций, и морального развития люди просто не в состоянии спокойно сидеть и смотреть по телевидению, как в соседней стране уничтожают или изгоняют людей. И потребность “выживания” современного человечества, ибо во всё более хрупком и “опасном” мире нельзя допускать неизбежного перерастания внутренних конфликтов в международные, в частности, новых “балканских войн”. Во-вторых, косовский кризис продемонстрировал и колоссальную силу традиционных норм. Даже в ситуации оккупации Косова войсками мирового сообщества оно не идёт на нарушение принципа территориальной целостности и не признаёт независимости Косова. (Между ситуацией признанной независимости союзных республик Югославии и непризнанной – Косово есть определённые правовые различия. Косово – не союзная республика, а автономия в рамках Сербии. Различия здесь такие же, как между статусом союзных республик в СССР и автономных республик.) Ясно, однако, что возвращение Косова в прежнее состояние, когда Сербия могла просто ликвидировать его автономию, уже невозможно, и статус Косова будет определён при участии мирового сообщества и гарантирован этим сообществом.

Распространение и применение новых правовых норм – медленный и трудный процесс, в который

всё время вторгаются не имеющие отношения к праву и морали политические соображения. Россия – значительно более сильная страна, чем Сербия, и “что позволено Юпитеру, не позволено быку”. Кроме того, Чечня слишком далеко от европейских стран. Поэтому реакция мирового сообщества на чеченский кризис во много раз более мягкая, чем реакция на косовский. (Следует отметить, однако, что реакция на вторую чеченскую войну всё же несколько более активная, чем на первую.)

Распространение новых правовых принципов идёт медленно, трудно, и процесс этот постоянно искажается интересами государств. Тем не менее, основной вектор международно-правового развития достаточно очевиден. Мы идём ко всё более единому миру, в котором права человека будут приобретать всё большее значение, всё более прямо ограничивая произвол государств (государственные суверенитеты). Права и статус национальных меньшинств постепенно перестают быть внутренним делом государств, они всё более будут определяться общемировыми нормами и международным сообществом.

В прошлом веке стало невозможно рабство. Во второй половине XX века стали невозможны завоевание одним государством другого, захват чужой территории, колониализм, закреплённое законом правовое неравенство на основании цвета кожи. В веке, в который мы вступаем, станет невозможным насильственное подавление стремления народа к свободе и независимости. С каждым годом устраивать “восстановление конституционного порядка” по типу того, которое устроила Россия в Чечне, будет всё труднее и труднее. Но мы, к сожалению, можем прожить лишь одну жизнь, и для современных чеченцев, страдающих от архаичности как российского правосознания, так и международно правового порядка, это очень слабое утешение.