

Опыт законодательного регулирования сецессий в трех странах: СССР, КНР, Канаде¹

Аннотация. Сецессии в XX–XXI вв. стали объектом правового регулирования на уровне текущего законодательства, издаваемого на основе положений национальной конституции. В статье анализируются три закона о сецессии. Два из них (СССР и Канады) регулируют вопросы осуществления выхода из состава государства, третий (КНР) запрещает сецессию. Все три акта опираются на трактовку соответствующих конституционных норм. Анализ данных законов с точки зрения целей их издания, содержания, особенностей и степени достижения официально сформулированных законодателем целей показывает существенное расхождение между официально поставленными целями и используемыми для их достижения правовыми инструментами и приемами законодательной техники. Несмотря на разные названия и официально заявленные цели принятия законов о сецессии, по своей сути все три закона направлены либо на ее предотвращение, либо на существенное затягивание процесса выхода из состава государства. В советском и канадском законах, формально допускающих сецессию, основная роль в процессе «затягивания» решения вопроса отводится центральным органам государства, которые наделяются широкими полномочиями и возможностями для признания результатов референдума, проведенного соответствующим регионом, недействительными. Закон КНР в силу особенностей статуса Тайваня и его взаимоотношений с КНР вряд ли можно рассматривать как попытку создания правового механизма противодействия сецессии, скорее как политическое предупреждение, сделанное в форме правового акта, о недопустимости, по мнению КНР, международно-правового оформления независимости Тайваня. Законодательное регулирование вопросов сецессии пока не содержит новых механизмов, наглядно обеспечивающих демократичность принятия государственных решений. Однако каким бы слабым ни было законодательное регулирование вопросов сецессии, оно является шагом вперед по сравнению с силовыми методами решения региональных проблем.

Ключевые слова: сецессия; конституция; Закон СССР; Закон КНР; канадский Акт о ясности; референдум; демократия; правовые механизмы противодействия; международное право.

Для цитирования: Андреева Г. Н. Опыт законодательного регулирования сецессий в трех странах: СССР, КНР, Канаде // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 11. — С. 118–128. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.118-128.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418.

© Андреева Г. Н., 2020

* Андреева Галина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела правоведения Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) Российской академии наук

ул. Кржижановского, д. 15, корп. 2, г. Москва, Россия, 117997

g.n.andreeva@gmail.com

Experience of Legislative Regulation of Secessions in Three Countries: The USSR, China, and Canada²

Galina N. Andreeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Law of the Institute of Scientific Information on Social Sciences (INION), Russian Academy of Sciences
ul. Krzhizhanovskogo, d. 15, str. 2, Moscow, Russia, 117997
g.n.andreeva@gmail.com

Abstract. Secession in the 20th-21st centuries have become subject to legal regulation at the level of current legislation issued on the basis of the provisions of the national Constitution. The paper analyzes three of the laws on secession. Two of them (the USSR and Canada) regulate the implementation of secession from the state, the third (China) prohibits secession. All the three acts are based on the interpretation of relevant constitutional norms. An analysis of these laws in terms of the purpose for their issuance, content, features, and the degree of achievement of the officially formulated goals shows a significant discrepancy between the officially set goals and the legal tools of legislative techniques used to achieve them. Despite the different names and officially stated goals for secession laws adoption, all the three laws are aimed at either preventing secession or significantly delaying the process. In the Soviet and Canadian laws that formally permit secession, the main role in the process of "delaying" the issue is assigned to the central authorities of the state, which are given broad powers and opportunities to recognize the results of a referendum held by the relevant region as invalid. Due to the nature of Taiwan's status and its relationship with China the PRC law can hardly be seen as an attempt to create a legal mechanism of counteraction of secession. It is rather a political warning, made in the form of a legal act, of the inadmissibility, in the opinion of the PRC, the international legal formalization of the independence of Taiwan. The legislative regulation of secession issues does not yet contain new mechanisms that clearly ensure the democratic nature of state decision-making. However, no matter how weak the legislative regulation of secession issues is, it is a step forward in comparison with the use of force to solve regional problems.

Keywords: secession; Constitution; Law of the USSR; Law of the People's Republic of China; Canadian Clarity Act; referendum; democracy; legal mechanisms of counteraction; international law.

Cite as: Andreeva GN. Opyt zakonodatel'nogo regulirovaniya setsessiy v trekh stranakh: SSSR, KNR, Kanade [Experience of Legislative Regulation of Secessions in Three Countries: The USSR, China, and Canada]. *Lex russica*. 2020;73(11):118-128. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.118-128. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Сецессии как процессы отделения части государства сопутствовали пространственной трансформации государств на протяжении всей их истории, однако с возникновением конституционного строя и развитием международного права в современном понимании они стали соотноситься, с одной стороны, с конституционными началами, а с другой стороны, с теорией и практикой международного права.

На конституционном уровне в некоторых странах стала допускаться возможность сецессии (ранее ст. 72 Конституции СССР 1977 г., в настоящее время действующие конституци-

онные нормы имеются в ст. 113 Конституции Сент-Китса и Невиса 1982 г., ст. 74 Конституции Узбекистана 1992 г. и ст. 39 Эфиопии 1994 г.). В других странах, наоборот, в конституции включен принцип единства государства, который, как показывает позиция конституционных судов, выраженная в их решениях³, по сути, означает запрет сецессии. Национальная доктрина, в полной мере еще не сформированная, в той или иной степени отражает эти тенденции⁴, соответственно, не приходится говорить о наличии прочной научной основы для законодательства о сецессии.

В процессе деколонизации право на самоопределение народов колоний было подтверж-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-011-00418.

³ См.: *Campaña N. G. Secesión y constitucionalismo comparado* // *Revista de derecho político*. 2019. № 106. Pp. 125–128.

⁴ Андреева Г. Н. Конституционно-правовая доктрина по вопросам сецессии в странах — членах ЕС (на примере Испании, Италии, Германии, Великобритании) // *Lex russica*. 2018. № 8 (141). С. 130–143.

дено рядом международных актов⁵. Позднее Международный суд ООН применил эти нормы международного права к ситуации с отделением Косово, что вызвало неоднозначную реакцию международного сообщества и стало предметом дискуссии среди юристов⁶.

Наличие конституционных норм, допускающих или, наоборот, запрещающих изменение территориального устройства государства, и международное регулирование этих вопросов повлекло появление в XX в. текущего законодательства о сецессии. Принятие специальных законов о сецессии продолжается и в XXI в. Таким образом, сецессия, которая раньше, за исключением процессов деколонизации, происходила явочным порядком (хотя могла постфактум сопровождаться переговорами и оформляться различным образом юридически), стала объектом предварительного, соотнесенного с соответствующими конституционными положениями, правового регулирования на уровне текущего законодательства, что представляет собой новое явление в мировой практике. Это означает, что национальное государство пытается воздействовать на потенциально возможный или уже происходящий процесс сецессии с помощью правовых инструментов. Не вызывает сомнений, что правовое регулирование вопросов сецессии является для государства способом решения региональных проблем. Создавая национальное законодательство, запрещающее или разрешающее в принципе (при соблюдении определенных условий) сецессию, «материнское» государство показывает, что региональные проблемы могут быть разрешены определенным, установленным им в законе путем.

Сецессия является, с одной стороны, весьма сложным (по кругу проблем, которые необходимо решить в экономической, политической и культурной сферах) и болезненным процессом, затрагивающим и выходящую часть государства, и «материнское» государство, соответственно, представляет собой крайнюю меру. С другой стороны, она является показателем того, что обычные, необходимые для разрешения противоречий между центром и регионами

механизмы либо не созданы или недостаточны, либо по каким-то причинам не работают. Соответственно, законы о сецессии выступают в этом смысле неким «компенсационным» механизмом, достраивающим в определенной политической ситуации систему управления регионами или устанавливающим правила взаимодействия с ними. Однако здесь многое зависит от подхода законодателя и качества правового регулирования.

Поскольку опыт правового регулирования в данной сфере начал складываться относительно недавно, возникает вопрос о целях, характере и содержании актов о сецессии, а также об оценке их с точки зрения достижимости заявленных (или предполагаемых законодателем) целей регулирования. Объектом анализа в данной статье служат три закона о сецессии, принятые не только в разных странах, но и в рамках разных правовых систем: Закон СССР от 03.04.1990 № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»; Антисецессионный закон КНР от 15.03.2005 и канадский Акт о реализации требования ясности, изложенного Верховным судом Канады в связи с делом о суверенитете Квебека, от 29.06.2000.

Каждый из этих актов обладает целым набором особенностей, характерных именно для него, вместе с тем они имеют и нечто общее, о чем будет сказано ниже. Сначала кратко охарактеризуем условия принятия и содержание каждого акта.

1. Закон СССР от 03.04.1990 № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»⁷

Данный акт появился на свет на волне противостояния центра, стремившегося к поддержанию статус-кво, и прибалтийских республик, нацелившихся сначала на большую экономическую самостоятельность, а затем на независимость. К прибалтийским республикам применялись репрессивные меры, направленные на удержание их в составе СССР, вместе с тем имела место и

⁵ Подробнее: *Mushkat M.* The process of decolonization International legal aspects // University of Baltimore Law Review. 1972. Vol. 2. Iss. 1. Pp. 16–34.

⁶ *Хартвиг М.* Консультативное заключение Международного суда ООН по вопросу о декларации независимости Косово — предыстория и критика судебного «постановления» // Дайджест публичного права Института Макса Планка по зарубежному публичному и международному праву. 2013. № 2. С. 121–155.

⁷ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

политическая линия, состоявшая в определении процедур выхода, которая получила правовое оформление в виде данного Закона СССР. Следует отметить, что данный акт появился на свет после принятия двумя прибалтийскими республиками актов о независимости⁸, т.е. в отношении них постфактум⁹, и был рассчитан прежде всего на них. Однако формально прибалтийские республики в Законе № 1409-І не упоминались, законодателем он позиционировался как универсальный акт, применимый ко всем союзным республикам. Последующие события развивались таким образом, что данный Закон не применялся на практике, а распад СССР происходил на основе других нормативных актов.

Сравнительно небольшой по объему Закон № 1409-І (20 статей) характеризовался в ст. 1 как закон, определяющий порядок выхода союзных республик из Союза СССР в соответствии со ст. 72 Конституции СССР 1977 г. Вместе с тем если оценивать данный акт с точки зрения соответствия Конституции СССР 1977 г., то формально (по названию и в силу отсылки в ст. 1 к Конституции) он должен был регулировать вопросы выхода только союзных республик, но в ст. 3 было провозглашено право народов автономных республик и автономных образований «на самостоятельное решение вопроса о пребывании в Союзе ССР или в выходящей союзной республике, а также на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе», в результате чего Закон № 1409-І вышел за конституционные рамки.

Применительно к союзным республикам, следуя ст. 72 Конституции СССР 1977 г., Закон практически не мог (или только в самой минимальной степени) определять механизм принятия решения о ее выходе из СССР, поскольку это было свободным выбором союзной республики. В Законе № 1409-І мог быть урегулирован только порядок решения вопросов, связанных с выходом, т.е. проблемы, вытекающие из решения о выходе. Однако в ряде статей Закона содержались нормы, определяющие детально механизм самого принятия решения о выходе

республики (ст. 2, 3, 6 и др.), которые в своей совокупности в целом не укладывались в рамки гарантированного союзным республикам права на свободу выхода.

Анализ данного Закона показывает, что правовое регулирование выхода в нем противоречиво. С одной стороны, много положений, формально демонстрирующих соответствие требованиям социалистической демократии и отчасти международным нормам о правах человека (ст. 13, 15, 16), однако многие из них, особенно значимые для населения и нуждавшиеся в серьезной проработке, что подтвердила и позднейшая практика, остались без определения механизмов, обеспечивающих их реализацию, как, например, положение об обеспечении прав граждан СССР, которые не стали переселяться из выходящей республики в республики своей титульной нации (ст. 16 Закона № 1409-І).

С другой стороны, заложенный в данный Закон механизм реализации норм о выходе в целом был излишне бюрократизирован, отражал усложненную иерархию государственных органов СССР того периода (Съезд народных депутатов, Верховный Совет СССР, Верховный Совет союзной республики), которые по данному Закону участвовали на всех этапах процесса выхода. При этом по ряду существенных и прямо затрагивающих союзную республику вопросов участие союзной республики даже не предусматривалось (приглашение наблюдателей ООН — ст. 5, вопросы участия в международных договорах — ст. 13¹⁰).

Закон обременен большим количеством требований, трудно выполнимых вообще, а тем более в тех условиях, в которых он принимался. Так, обязательное решение в пятилетний переходный период всего обширного перечня вопросов, включенных в ст. 12–18 Закона (причем ст. 14 носила открытый характер, т.е. позволяла его расширить в случае необходимости), в силу сложной системы разделения труда между республиками и особенностей организации народного хозяйства СССР было, по сути, не-

⁸ 11 марта 1990 г. Акт о независимости был принят Верховным Советом Литовской ССР, 30 марта 1990 г. — Верховным Советом Эстонской ССР (см. соответственно: Ведомости Верховного Совета и правительства Литовской Республики. 1990. № 9. Ст. 222 ; Ведомости Верховного Совета и правительства Эстонской ССР. 1990. № 12. Ст. 180).

⁹ Чтобы Закон № 1409-І действовал и в отношении данных республик, их акты о независимости были объявлены недействительными.

¹⁰ В Законе № 1409-І отсутствовала даже, казалось бы, напрашивающаяся оговорка о Белоруссии и Украине как первоначальных членах ООН.

выполнимой задачей. При нацеленности законодателя на решение такой сложной проблемы целесообразнее было выделить неотложные вопросы и вопросы, требующие обстоятельной проработки. В отношении последних требовалось зафиксировать необходимость их решения на основе доброй воли и равноправия сторон, не ограничивая поиск решения временными рамками подготовки к выходу из СССР.

Нельзя не отметить и авторитарно-директивный стиль предписаний Закона № 1409-I, неуместный в сложившейся на период его принятия ситуации, причем особенно неудачный в той части, которая явно должна была носить более компромиссный характер, как, например, в вопросе о приглашении наблюдателей на референдум (по ст. 5 Закона республики не могли сами пригласить на свой референдум в качестве наблюдателей не только представителей ООН, но и экспертов неправительственных организаций и правозащитников).

В Законе содержался ряд положений о сроках, показывающих, что в ближайшей перспективе народ республики, проголосовавшей за выход из СССР, воспользоваться своим решением не сможет, причем в зависимости от использования положений ст. 20 о повторном референдуме и ст. 10 о моратории на референдум сроки ожидания выхода из СССР могли быть 6, 22 и более лет.

По совокупности описанных выше особенностей Закона № 1409-I можно согласиться с теми российскими исследователями, которые выражают сомнение в действенности Закона как такового в качестве регулятора предусмотренной Конституцией 1977 г. свободы выхода союзных республик. Так, И. В. Лексин полагает, что «порядок такого выхода сводил вероятность последнего к минимуму»¹¹. П. П. Кремнев отмечает: «Как явствует из данного закона, процедура выхода республики из Союза ССР была не только длительной... но и достаточно

труднодостижимой»¹². Скорее всего, советский законодатель преследовал иную цель, чем та, которая декларировалась. Как справедливо отмечает А. А. Мелик-Шахназаров, «страх перед распадом СССР заставил Кремль предпринять и шаги по предупреждению или ограничению возможных действий союзных республик, направленных на выход из состава Союза»¹³, включая в число таких ограничений союзных республик данный Закон. Соответственно, как правовой инструмент предотвращения сепарации он также оказался неработоспособным в силу приведенных выше особенностей регулирования и пробелов.

2. Антисепарационный закон КНР от 15.03.2005¹⁴

Закон КНР состоит из 10 статей, последняя статья объявляет его действующим с момента принятия, поэтому собственно правовое регулирование запрета выхода содержится в остальных 9 статьях.

Закон КНР реализует выраженную во введении Конституции КНР идею единого Китая. В российской литературе отмечается, что «сакральное отношение к территориальной целостности характерно... для китайской политической культуры, где этот вопрос в наши дни является эффективным политическим инструментом национальной консолидации»¹⁵.

Закон КНР был принят в момент обострения отношений с Китайской Республикой (Тайвань) и, видимо, рассматривался руководством КНР как способ правового решения проблемы сложных региональных отношений. Формально он направлен на недопущение отделения Тайваня, который современное руководство КНР считает составной частью своей страны. Однако если понимать Закон КНР таким образом, то он находится в противоречии с современной международной действительностью, поскольку

¹¹ Лексин И. В. Сепарация территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. 2014. № 2. С. 9.

¹² Кремнев П. П. Международно-правовые проблемы, связанные с распадом СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 26.

¹³ Мелик-Шахназаров А. А. Выход НКР из Азербайджанской Республики в 1991 г. // Постсоветские исследования. 2018. Т. 1. № 2. С. 144.

¹⁴ Закон анализируется по официальному переводу на английский язык на сайте Посольства КНР в США: Anti-Secession Law (Full text) (03/15/05) // URL: <http://www.china-embassy.org/eng/zt/999999999/t187406.htm> (дата обращения: 10.05.2020).

¹⁵ Мурашева Г. Ф. Есть ли альтернатива статус-кво в территориальном споре в Южно-Китайском море? // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2013. № 20. С. 15.

фактически Китайская Республика является самостоятельным государством, весьма экономически значимым, признанным 17 государствами — членами ООН и имеющим экономические и культурные представительства (выступающие в роли посольств¹⁶) в большинстве государств мира. В этом смысле можно говорить об отделении только в прошедшем времени, как об уже произошедшем факте, который явно не устраивает по понятным причинам руководство КНР, но никак не о перспективе. Закон, таким образом, имеет своей реальной целью не запрет предстоящей или гипотетической сецессии, а нечто иное. Тем более что в нем имеются ст. 4, в которой говорится о «великой задаче воссоединения Родины», и ст. 5, согласно которой «воссоединение страны мирными средствами наилучшим образом отвечает основополагающим интересам соотечественников по обе стороны Тайваньского пролива». Это означает, что руководство КНР отдает себе отчет в современном статусе Тайваня и трактует его как ситуацию, когда по две стороны Тайваньского пролива находятся две китайские территории с разными политическими режимами, причем тайваньские органы власти не контролируются КНР. Таким образом, в Законе имеется в виду не собственно сецессия, а недопустимость факта международного оформления независимости и отдельного пути развития, к которому стремятся определенные политические силы Тайваня, пытаясь зафиксировать факт существования самостоятельного государства, в частности в виде восстановления членства в ООН, одним из инициаторов которого была как раз Китайская Республика. На такие реальные цели Закона КНР указывает используемая в нем формулировка о соотечественниках по обе стороны Тайваньского пролива, положения о мирном воссоединении и указание ст. 5 на то, что «после мирного воссоединения страны Тайвань может практиковать системы, отличные от тех, которые существуют на материке, и пользоваться высокой степенью автономии», т.е. речь идет о предложении модели решения проблемы единого Китая, которая уже используется в КНР в отношении Гонконга (специальный административный район Сянган) и Макао (специальный административный район Аомынь). Однако следует отметить, что статус Гонконга

и Макао определялся в процессе деколонизации и явился результатом соглашений с метрополиями (китайско-британская декларация в отношении Гонконга и китайско-португальское соглашение по Макао). Что же касается Тайваня, то он не является колонией, и решение о его статусе в силу исторических причин и существующего положения остается за ним самим. Собственно, против последнего не возражает и КНР, устанавливая в ст. 7 Закона КНР принцип равноправного ведения переговоров: «Государство выступает за мирное воссоединение путем консультаций и переговоров на равноправной основе между двумя сторонами Тайваньского пролива. Эти консультации и переговоры могут проводиться поэтапно и гибко и разнообразно». Кроме того, в ст. 5 установлен перечень мер, которые предпринимает КНР в целях поддержания мира и стабильности в Тайваньском проливе и развития отношений, основная часть которых сводится к поощрению разнообразных обменов, установлению прямых связей и взаимовыгодному сотрудничеству. Вместе с тем китайский законодатель не отказался и от угрозы силой в случае деятельности сторонников «тайванизации» в указанном выше направлении, установив в ст. 8 Закона КНР положение об использовании государством «немирных средств и других необходимых мер», когда «возможности мирного воссоединения будут полностью исчерпаны».

Официальная позиция Китайской Республики на данный акт была резко отрицательной, принятие Закона КНР было расценено как односторонние шаги по изменению статус-кво и эскалация напряженности в районе Тайваньского пролива, и как правовая основа для вторжения в Тайвань. Соответственно, МИД Китайской Республики заявил о несогласии с этим Законом по целому ряду причин: нарушение международного права, в том числе в отношении принципа отказа от применения силы при разрешении споров между государствами; отрицание демократических ценностей плюралистической демократии Тайваня Китаем как однопартийной диктатурой; игнорирование мнения 23 млн жителей, составляющих народ Тайваня; стремление в одностороннем порядке изменить статус-кво и причинение ущерба развитию мирных отношений в регионе Тайваньского

¹⁶ Как отмечает С. Краснер, «отсутствие формального признания не помешало... странам ведению по сути дипломатических отношений с Тайванем» (см.: *Krasner S., Foreword: Varieties of Sovereignty // The Future of United States, China, and Taiwan Relations*. NY, 2011. P. XVI).

пролива, искажение характера существующих проблем и создание угрозы региональной безопасности¹⁷.

Следует отметить, что, несмотря на жесткие высказывания и позиции обеих сторон, остается поле для маневра и компромисса, что просматривается и в Законе КНР, и в официальной позиции Тайваня. В связи с высказанными выше соображениями данный Закон КНР вряд ли можно рассматривать как попытку создания правового механизма противодействия собственно сецессии, скорее это политическое предупреждение в авторитарной, но правовой форме о недопустимости, по мнению КНР, международно-правового оформления независимости Тайваня. Не исключено, как это предполагают некоторые американские авторы¹⁸, хотя прямого подтверждения этому в акте нет, что принятие данного Закона является попыткой противопоставить китайский правовой акт американскому Закону об отношениях с Тайванем (Taiwan Relations Act), направленному на «поддержание способности защищать Тайвань».

3. Канадский Акт о реализации требования ясности, изложенного Верховным судом Канады в связи с делом о суверенитете Квебека, от 29.06.2000¹⁹

Канада является страной, принадлежащей к англосаксонской системе права, поэтому понимание любого правового регулирования в ней происходит в контексте всей совокупности конституционных актов, конституционных соглашений, законов, судебных решений и конституционных обычаев. Вопрос о возможности

одностороннего выхода провинции Квебек с точки зрения соответствия канадской Конституции рассматривался Верховным судом Канады в 1998 г. по запросу федерального правительства Канады. Запрос, в свою очередь, был связан с не самым убедительным результатом референдума, проведенного в провинции Квебек в 1995 г., когда 50,58 % принимавших участие граждан провинции высказались против суверенитета Квебека, а 49,42 % были согласны на отделение²⁰. После референдума возникли серьезные споры по поводу правильности подсчета бюллетеней и другим вопросам²¹.

Верховный суд Канады исходил из того, что канадская Конституция хранит молчание по вопросу о сецессии (т.е. и не запрещает ее), в силу этого он не отрицал возможность отделения Квебека от Канады, но указал на недопустимость сецессии в одностороннем порядке, а также на необходимость выполнения двух (материального и формального) требований. Материальное требование состояло в ясности, с одной стороны, вопроса, на который отвечают граждане на референдуме, и, с другой стороны, относительно большинства, необходимого для решения вопроса об отделении. Формальное требование состояло в изменении Конституции, поскольку акт сецессии будет означать возникновение обстоятельств, несовместимых с существующим конституционным устройством Канады. Реформа Конституции должна сопровождаться проведением переговоров, на которых обязательно должны учитываться интересы других провинций, федерального правительства, Квебека, всех канадцев в Квебеке и за его пределами, особенно интересы меньшинств²². Тем самым Суд определил набор требований,

¹⁷ The Official Position of the Republic of China (Taiwan) on the People's Republic of China's Anti-Secession (Anti-Separation) Law. 29.03.2005 // Mainland Affairs Council Republic of China (Taiwan). URL: https://www.mac.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=8A319E37A32E01EA&sms=2413CFE1BCE87E0E&s=D1B0D66D5788F2DE (дата обращения: 10.05.2020).

¹⁸ Tkacik J. J., Jr. The «ASL» as the «Anti-TRA»: The Impact of China's Anti-Secession Law on U. S. Relations with Taiwan // The Future of United States, China, and Taiwan Relations. NY., 2011. P. 30.

¹⁹ An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference. S.C. 2000, c. 26 // URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-31.8/page-1.html> (дата обращения: 10.05.2020).

²⁰ Gall G. L. Québec Referendum (1995) // The Canadian Encyclopedia. URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec-referendum-1995> (дата обращения: 10.05.2020).

²¹ Gall G. L. Op. cit.

²² Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P. C. 1996–1497, dated the 30th day of September, 1996 // URL: <https://web.archive.org/web/20040229132319/http://www.canlii.org/ca/cas/scc/1998/1998scc63.html> (дата обращения: 10.05.2020).

которые необходимо выполнить для осуществления сецессии в конституционно-правовом поле: ясность вопроса, ясные результаты референдума, учет интересов других сторон, реформа Конституции²³. Однако сам термин «ясность» не является определенным и «ясным» и не был конкретизирован Верховным судом. Примененная Судом терминология, как отмечается в литературе, относится скорее к сфере «терминологического маркетинга», используемого политиками²⁴.

Канадский Акт о реализации требования ясности, изложенного Верховным судом Канады в связи с делом о суверенитете Квебека, от 29.06.2000 (далее — Акт о ясности) явился реакцией федерального правительства на высказанное Судом мнение и способом законодательного оформления этого мнения, о чем свидетельствует его название. Данный Акт содержит обширную преамбулу, в которой подробно излагается мнение Верховного суда и основную часть в которой в характерной для англосаксонской системы права манере, с многочисленными оговорками и примечаниями, изложен подход, призванный обеспечить реализацию требования «ясности». Акт не отвечает прямо, какие именно решения дают качество «ясности» ни в отношении вопроса, выносимого на референдум, ни в отношении необходимого для отделения числа голосов, а устанавливает процедуры, в ходе реализации которых такая «ясность» должна быть достигнута.

В отношении ясности выносимого на референдум вопроса установлено, что после того, как правительство провинции сформулирует официально вопрос для вынесения на референдум, Палата общин в 30-дневный срок рассматривает этот вопрос и в своей резолюции излагает свое решение относительно того, является ли этот вопрос ясным (п. 1 ст. 1 Акта о ясности). При этом Палата общин оценивает сформулированный вопрос с точки зрения четкого выражения воли населения провинции относительно того, должна ли провинция перестать быть частью Канады и стать независимым государством (п. 3 ст. 1 Акта о ясности). Далее

в п. 3 ст. 1 излагается, в каком случае вопрос не может быть признан ясным (вопросы, посвященные мандату на ведение переговоров или другим возможностям, помимо отделения провинции от Канады, и не требующие четкого выражения воли населения на отделение²⁵).

При решении вопроса о ясности в отношении результатов референдума Палата общин устанавливает «наличие явного волеизъявления явного большинства населения провинции о том, что провинция перестает быть частью Канады» и при этом учитывает: «а) размер большинства действительных голосов, поданных в пользу сепаратистского варианта; б) процент избирателей, имеющих право голоса на референдуме; и с) любые другие вопросы или обстоятельства, которые он считает актуальными» (п. 2 ст. 2 Акта о ясности). Таким образом, перечень носит открытый характер и позволяет Палате общин признать значимыми очень широкий круг обстоятельств. Как справедливо отмечается в литературе, Акт о ясности не дает ответа на вопрос ни о понятии «ясности», ни о ясности вопроса, выносимого на референдум, ни о ясности результатов референдума, но четко определяет, кто решает эти вопросы — Палата общин²⁶. При этом согласно п. 3 ст. 2 Акта о ясности она вправе учитывать самые разнообразные мнения — «любые официальные заявления или резолюции правительства или законодательного собрания любой провинции или территории Канады, любые официальные заявления или резолюции Сената, любые официальные заявления или резолюции представителей коренных народов Канады, особенно в провинции, правительство которой предложило провести референдум об отделении, и любые другие мнения, которые она считает актуальными».

В зарубежной литературе вопрос о решении Верховного суда Канады, на котором базируется Акт о ясности, является предметом дискуссии с точки зрения как соблюдения им пределов интерпретации, так и аргументированности; соответственно, сомнения вызывает и регламентация вопросов референдума в дан-

²³ Aguado Renedo C. Mitad más uno y principio democrático: nuevas noticias de Quebec // Revista Española de Derecho Constitucional. 2019. № 115. Pp. 312–313.

²⁴ Aguado Renedo C. Op. cit. P. 314.

²⁵ Эта оговорка о недопустимости соединения разных вопросов в референдуме о независимости является учетом того, как были сформулированы вопросы в Квебеке на предыдущих референдумах 1980 и 1995 гг. (см.: Aguado Renedo C. Op. cit. P. 308).

²⁶ Aguado Renedo C. Op. cit. P. 3.

ном Акте²⁷. Следует отметить, что неоднозначность с конституционно-правовой точки зрения и расплывчатость данного Акта стимулировала попытку правового регулирования в своих интересах со стороны Квебека. Национальная Ассамблея Квебека в декабре 2000 г. единогласно приняла Закон об осуществлении прав и прерогатив квебекского народа и провинции Квебек²⁸ (Закон 99). Статья 4 этого Закона установила правило, согласно которому для положительного решения вопроса, вынесенного на референдум, требуется 50 % плюс один голос от числа действительных голосов. Данный Закон спустя 17 лет стал предметом рассмотрения Высшего суда Квебека по ходатайству представителя одной из партий о признании его неконституционным. В своем решении от 18.04.2018 Высший суд Квебека подтвердил конституционность ст. 4 Закона 99, обосновав это аргументом исторической преемственности (принцип 50 % плюс один голос применяется в законах большинства других провинций Канады) и охарактеризовав его как наиболее полное проявление демократического принципа. Таким образом, Закон частично смягчил возможные негативные следствия Акта о ясности для Квебека, а Высший суд обосновал конституционность Закона 99 в этой части, проработав дополнительно аргументацию в его пользу²⁹.

Заключение

Проведенный в статье анализ показывает, что, несмотря на разные названия и официально заявленные цели принятия законов о сецессии, по сути, они направлены либо на ее предотвращение, либо на затягивание (с возможностью создания различных дополнительных условий, которые в принципе могут повлечь отказ региона от сецессии). Нельзя не отметить, что в Законе СССР и канадском Акте о ясности, формально допускающих сецессию, основная роль в процессе «затягивания» решения вопроса отводится центральным органам государства, которые наделяются широкими полномочиями

и возможностями для признания результатов референдума, проведенного соответствующим регионом, недействительными. Однако имеется и различие, вытекающее из особенностей канадской федерации и канадской правовой системы: если в СССР содержащееся в Законе правовое регулирование было безальтернативным, то канадский Акт о ясности оставил некоторое правовое поле для реализации интересов Квебека, чем последний и воспользовался.

В какой степени эти акты, если исходить из круга регулируемых ими отношений и примененных правовых инструментов, достраивают систему решения региональных проблем и регулируют проблемы сецессии как таковой? Если оценивать только правовую материю, то очевидно, что явное затягивание решения проблем союзных республик в СССР в виде многочисленных и долгосрочных обязательных процедур с перевесом в пользу союзных органов не могло удовлетворить уже готовых на сецессию субъектов или способствовать смягчению острой политической ситуации. Соответственно, этот Закон на практике не был использован союзными республиками, а сам опыт регулирования в плане достижения целей как регулирования сецессии, так и ее предупреждения (затягивания) нельзя признать удачным. Закон КНР в силу противоречивости выраженной в нем политической позиции, сочетающей прямые угрозы с формулированием задач по развитию взаимоотношений с Тайванем, также не способствовал нормализации отношений сторон и не может обеспечить урегулирование проблем данного региона. В наибольшей степени «надстраивает» изначально достаточно сложную систему федеративных отношений канадский Акт о ясности, поскольку он определил контуры и тактику действий центра по отношению к регионам, что, в свою очередь, вызвало контрдействия по ограждению своих интересов со стороны заинтересованной провинции и стимулировало Квебек к поиску соответствующей правовой аргументации.

Следует также отметить значение применяемой в таких актах законодательной техники для

²⁷ См.: *Лексин А. А.* Указ. соч. С. 6.

²⁸ Bill n°99 : An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State // URL: <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-99-36-1.html?appellant=MC> (дата обращения: 10.05.2020).

²⁹ Изложение данного судебного решения заняло 101 страницу (см.: National Post 19.04.2018. URL: <https://nationalpost.com/news/canada/court-upholds-quebec-law-on-self-determination> (дата обращения: 10.05.2020)).

достижения целей регулирования. Поскольку законы обращены к регионам, в силу намерений сецессии уже ощущающим себя ущемленными в правах, с повышенной чувствительностью к обращению к ним, большое значение приобретает стиль и формулировки нормативных актов о сецессии. Как представляется, здесь национальный законодатель должен по возможности отказываться от «нажимного» стиля, если желает не затронуть гордость или достоинство соответствующего субъекта правового регулирования, а найти взаимоприемлемые пути решения проблем. В этом смысле авторитарный способ подачи законодательного материала, объединяющий законы СССР и КНР (хотя в Законе СССР это выражено менее открыто, чем в Законе КНР), явился дополнительным минусом данных правовых актов с точки зрения достижения официально обозначенных целей законов.

В целом анализ указанных актов показывает, что законодательное регулирование вопросов сецессии пока не содержит новых креативных

механизмов, обеспечивающих наглядную демократичность и открытость связанных с ней процессов принятия государственных решений, в отличие, например, от ситуации с созданием такого органа, как уполномоченный по правам человека, повсеместное появление которого стало ответом на современное понимание института прав человека. В случае же с сецессией государства, даже декларируя приверженность международному праву, современным демократическим ценностям и переход к новой парадигме³⁰, отражающей стремление удовлетворить требование отделения, если его поддерживает большинство, тяготеют к использованию иных, традиционных, сложившихся десятилетиями или даже веками мер и институтов.

Вместе с тем каким бы слабым и дефектным ни было законодательное регулирование вопросов сецессии, оно является шагом вперед по сравнению с силовыми, средневековыми по происхождению методами решения региональных проблем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Г. Н. Конституционно-правовая доктрина по вопросам сецессии в странах — членах ЕС (на примере Испании, Италии, Германии, Великобритании) // *Lex russica*. — 2018. — № 8 (141). — С. 130–143.
2. Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. — М. : Рудомино, 2001. — 239 с.
3. Кремнев П. П. Международно-правовые проблемы, связанные с распадом СССР : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010. — 66 с.
4. Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // *Государство и право*. — 2014. — № 2. — С. 5–14.
5. Мелик-Шахназаров А. А. Выход НКР из Азербайджанской Республики в 1991 г. // *Постсоветские исследования*. — 2018. — Т. 1. — № 2. — С. 142–149.
6. Мурашева Г. Ф. Есть ли альтернатива статус-кво в территориальном споре в Южно-Китайском море? // *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*. — 2013. — № 20. — С. 5–16.
7. Хартвиг М. Консультативное заключение Международного суда ООН по вопросу о декларации независимости Косово — предыстория и критика судебного «постановления» // *Дайджест публичного права Института Макса Планка по зарубежному публичному и международному праву*. — 2013. — № 2. — С. 121–155.
8. Aguado Renedo C. Mitad más uno y principio democrático: nuevas noticias de Quebec // *Revista Española de Derecho Constitucional*. — 2019. — № 115. — Pp. 305–329.
9. Campañá N. G. Secesión y constitucionalismo comparado // *Revista de derecho político*. — 2019. — № 106. — Pp. 105–135.
10. Gall G. L. Québec Referendum (1995) // *The Canadian Encyclopedia*. — URL: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec-referendum-1995> (дата обращения: 10.05.2020).
11. Krasner S. Foreword: Varieties of Sovereignty // *The Future of United States, China, and Taiwan Relations*. — NY., 2011. — P. VII–XVII.

³⁰ Campañá N. G. Op. cit. P. 129.

12. *Mushkat M.* The process of decolonization International legal aspects // *University of Baltimore Law Review*. — 1972. — Vol. 2, Iss. 1. — Pp. 16–34.
13. *Tkacik J. J., Jr.* The «ASL» as the «Anti-TRA»: The Impact of China's Anti-Secession Law on U. S. Relations with Taiwan // *The Future of United States, China, and Taiwan Relations*. — NY., 2011. — Pp. 29–52.

Материал поступил в редакцию 21 мая 2020 г.

REFERENCES

1. Andreeva GN. Konstitutsionno-pravovaya doktrina po voprosam setsessii v stranakh — chlenakh ES (na primere Ispanii, Italii, Germanii, Velikobritanii) [Constitutional legal doctrine on the issues of secession in the EU member states (Case study of Spain, Germany, Italy, UK)]. *Lex Russica*. 2018;(8):130-143. (In Russ.)
2. Buchanan A. Setsessiya. Pravo na otdelenie, prava cheloveka i territorialnaya tselostnost gosudarstv [Secession. The right to secession, human rights and territorial integrity of the state]. Moscow: Rudomino; 2001. (In Russ.)
3. Kremnev PP. Mezhdunarodno-pravovye problemy, svyazannye s raspadom SSSR: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [International legal problems associated with the collapse of the USSR. Dr. Sci. (Law) Dissertation. Author's abstract]. Moscow; 2010. (In Russ.)
4. Leksin IV. Setsessiya territorialnykh obrazovaniy: pravovye riski i mekhanizmy zashchity [Secession of territorial entities: legal risks and protection mechanisms]. *Gosudarstvo i Pravo [Gosudarstvo i Pravo]*. 2014;2:5-14. (In Russ.)
5. Melik-Shakhnazarov AA. Vykhod NKR iz zerbaydzhanskoj Respubliki v 1991 g [Withdrawal of the NKR from the Republic of Azerbaijan in 1991]. *Postsovetskie issledovaniya [Post-Soviet studies]*. 2018;1(2):142-149. (In Russ.)
6. Murasheva GF. Est li alternativa status-kvo v territorialnom spore v Yuzhno-Kitayskom more? [Is there an alternative to the status quo in the South China Sea territorial dispute?]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktualnye problemy razvitiya [South-East Asia: Current development issues]*. 2013;20:5-16. (In Russ.)
7. Hartwig M. Konsultativnoe zaklyuchenie Mezhdunarodnogo suda OON po voprosu o deklaratsii nezavisimosti Kosovo — predystoriya i kritika sudebnogo «postanovleniya» [Advisory opinion of the International court of justice on the Declaration of independence of Kosovo: background and criticism of the judicial “ruling”]. *Daydzhest publichnogo prava Instituta Maksa Planka po zarubezhnomu publichnomu i mezhdunarodnomu pravu [Max Planck Institute's digest of public law on foreign public and international law]*. Bonn. 2013;2:121-155. (In Russ.)
8. Aguado Renedo C. Mitad más uno y principio democrático: nuevas noticias de Quebec. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid. 2019;115:305–329. (In Spanish)
9. Campañá NG. Secesión y constitucionalismo comparado. *Revista de derecho político*. Madrid. 2019;106:105-135. (In Spanish)
10. Gall GL. Québec Referendum. The Canadian Encyclopedia. 1995. Available from: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec-referendum-1995> [cited 2020 May 10]. (In Eng.)
11. Krasner S. Foreword: Varieties of Sovereignty. *The Future of United States, China, and Taiwan Relations*. NY; 2011. (In Eng.)
12. Mushkat M. The process of decolonization International legal aspects. *University of Baltimore Law Review*. Baltimore. 1972;2(1):16–34. (In Eng.)
13. Tkacik JJ, Jr. The «ASL» as the «Anti-TRA»: The Impact of China's Anti-Secession Law on U. S. Relations with Taiwan. *The Future of United States, China, and Taiwan Relations*. NY; 2011. (In Eng.)