

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА ПО ВОПРОСАМ СЕЦЕССИИ В СТРАНАХ — ЧЛЕНАХ ЕС (НА ПРИМЕРЕ ИСПАНИИ, ГЕРМАНИИ, ИТАЛИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ)

Аннотация. Единая для стран ЕС конституционно-правовая доктрина сецессии отсутствует, хотя прослеживаются некоторые общие подходы к аргументации в научных исследованиях и при принятии решений конституционными судами. Право ЕС, по мнению экспертов, не разрешает, но и прямо не запрещает сецессию. Национальные конституции стран — членов ЕС не содержат положений, прямо запрещающих или разрешающих сецессию. Национальные конституционно-правовые доктрины базируются на особенностях формулировок конституционных положений, которые сторонниками и противниками сецессии истолковываются различным образом. Поскольку писанные конституции стран ЕС безмолвствуют по вопросам сецессии, а органы конституционного контроля склонны истолковывать это как безусловный запрет сецессии, в случае конфликтов создается напряженная ситуация. Неписаная и гибкая конституция Великобритании оказалась в этой ситуации более пригодной для решения данной сложной проблемы. Наука конституционного права находится в поиске сочетания различных теорий и баланса фундаментальных принципов современного демократического конституционного государства. Эти поиски в настоящее время определяются в значительной мере выбором приоритетных ценностей: предпочтение принципа единства, целостности государства и принципа суверенитета влечет отрицание права на сецессию; акцентирование внимания на правах человека и народов заставляет присмотреться к сецессии как одному из способов реализации данных прав. По мнению автора, доктрина сецессии должна развиваться на стыке международного и национального конституционного права. Поиск современной доктрины по вопросам сецессии находится в начальной стадии.

Ключевые слова: сецессия, страны ЕС, конституционные положения, доктрина, запрет сецессии, допустимость сецессии, деволюция, независимость, конституционная реформа, право принимать решения, теория договора, легитимность референдумов о независимости.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.141.8.130-143

Актуальность разработки проблем конституционно-правового оформления права на сецессию и значение конституционно-правовой доктрины по вопросам сецессии особенно ясно осознается обществом в периоды подъ-

ема национально-этнических движений, обострения внутригосударственных противоречий в условиях экономических и финансовых кризисов, политических конфликтов, а также под влиянием других, в том числе междуна-

© Андреева Г. Н., 2018

* Андреева Галина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН
193312, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, д. 12, корп. 5

родных, факторов. Конституционно-правовой кризис в Испании открыл новые грани проблемы конституционно-правового регулирования сепарации. Вместе с тем необходимо отметить, что современные сепарационистские движения и ведущиеся в странах ЕС поиски решений проблем, связанных с сепарацией или угрозой сепарации, не являются чем-то уникальным с исторической точки зрения. Как отмечается в российской литературе, «вся история современной цивилизации — это непрерывный процесс образования, развития и полного либо частичного распада государств»¹. При этом до XX в. международное право не регулировало вопросы сепарации и отделения от государства, в составе которого находилась отделяющаяся часть, поэтому успешность сепарации определялась способностью сепаратистского движения защитить суверенитет возникшего государства или поддержкой третьей достаточно могущественной страны, действующей в собственных политических интересах².

Сепарации нередко сопровождалась затяжными войнами (как, например, сепарация Объединенных провинций Нидерландов от Испании в XVI—XVII вв.). Массовые сепарации происходили в период освобождения от власти метрополий почти всего американского континента в течение XVIII—XIX вв. Позднее, в XX в., когда право на самоопределение получило международное признание, отделение частей территорий и образование самостоятельных государств происходили в ходе различных процессов: деколонизации, распада СССР, Югославии и Чехословакии и т.д.³

В понятие сепарации в разные исторические периоды вкладывалось разное содержание⁴. В современном международно-правовом

и конституционно-правовом понимании сепарация (от лат. *secession* — уход) — это выход из состава государства какой-либо его части.

В теории международного права проводится различие между сепарацией по освобождению колоний от колониальной зависимости и так называемой «простой сепарацией»⁵. В случае сепарации в «колониальном контексте» все государства, включая и то государство, от которого в порядке самоопределения ее населения отделяется часть территории, должны воздерживаться от действий, препятствующих достижению ею автономии или отделения, и реализации тем самым населением права на самоопределение. В период массового освобождения бывших колоний в XX в. эти вопросы были урегулированы на международном уровне. Хотя в то время речь шла о колониях, международно-правовое регулирование по данному вопросу продолжает оказывать влияние на национальное регулирование и (как будет далее показано) на конституционно-правовую доктрину, в том числе и в силу известного решения Международного суда по вопросу о Косово, увязавшего его с антиколониальным международным регулированием⁶.

При так называемой «простой сепарации» возникает проблема территориальной целостности «материнского государства», которая не имеет однозначного решения⁷. Право ЕС не предусматривает и не запрещает сепарацию, оставляя этот вопрос на усмотрение национального законодателя⁸. Как отмечается в правовой литературе, сама идея регулирования внутринациональной сепарации не могла прийти в голову создателям Договора о ЕС в силу того, что он направлен на интеграцию государств⁹. Вместе с тем конституирующие

¹ Лафитский В. И. Сепарация в современном мире: конституционно-правовые и международно-правовые аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1. С. 30.

² Medina Ortega M. El derecho de secesión en la Unión Europea. Madrid, 2014. P. 12.

³ Подробнее об истории сепараций см.: Medina Ortega M. Op. cit. P. 12—22.

⁴ Об эволюции понятия сепарации см.: Нуруллин Р. М. Понятие сепарации в политической науке // Ученые записки Казанского государственного университета. Казань, 2010. Т. 152. Кн. 1. С. 212—213.

⁵ Müller A. Th. Steuerung durch Erlaubnisnormen am Beispiel von Sezession und Selbstbestimmungsrecht // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg, 2016. Vol. 76. H. 2. S. 475.

⁶ О данном решении и его критике см.: Лафитский В. И. Указ. соч. С. 33.

⁷ Müller A. Th. Op. cit. S. 46.

⁸ Piris J.-C. La Union Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE) // Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2016. № 37. P. 110.

⁹ López Basaguren A. La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesion de territorios en la UE entre política y derecho // Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2014. № 33. P. 72.

ЕС договоры содержат некую модель сецессии для государств-членов, включая механизм выхода из ЕС¹⁰ (что, собственно, и осуществляет в настоящее время Великобритания), который в той или иной мере мог бы быть использован и в государствах-членах для решения внутренних проблем.

Единая для стран ЕС конституционно-правовая доктрина по вопросам сецессии также не сложилась. В значительной степени это связано с тем, что конституции стран — членов ЕС не содержат положений, прямо запрещающих или разрешающих сецессию, а иные положения, которые тем или иным образом могут быть увязаны с сецессией, слишком различаются. Однако существуют некоторые общие подходы к аргументации, базирующиеся на фундаментальных теориях конституционного права. Так, противники сецессии и органы конституционного контроля нередко обращаются к идее конституции как результату правотворчества всего народа, а не отдельных, входящих в данное государство и претендующих на выход единиц¹¹. Сторонники сецессии, в свою очередь, опираются на теорию конституции как договора, что предполагает как свободное присоединение к союзу (государству), так и свободный выход из него. Однако ключевым моментом для выбора аргументации являются особенности национальной конституции, которые и предопределяют разнообразие и специфичность национальных доктрин. Вместе с тем на формирование национальных доктрин сецессии влияют не только собственно формулировки конституционных положений, но и обстоятельства, в которых принимался соответствующий конституционный акт. Например, считается, что вхождение Шотландии в состав Великобритании на основании договора является аргументом в пользу возможности сецессии, а отрицательное решение парламента Баварии по Основному закону ФРГ 1949 г. рассматривается сторонниками сецессии как довод в ее пользу, аналогичным образом интерпретируются и другие исторические события.

Тот факт, что конституции не содержат положений о сецессии и не используют данный термин, свидетельствует об опасениях конституционного законодателя и его нежелании затрагивать такую непростую для государства в целом тему. В странах, где отсутствуют объективные условия и причины для возникновения движений за отделение части территории, это, вероятно, имеет определенный смысл. Что же касается стран, в которых существуют такие причины и условия или, тем более, уже имеются сецессионистские группировки или движения, данный подход конституционного законодателя порождает ряд проблем. Отсутствие конституционных положений о сецессии и механизмов ее реализации не является препятствием для обоснования наличия конституционных основ сецессии сторонниками отделения; соответственно, и противники сецессии разрабатывают собственную аргументацию, опираясь на конституционные положения, которые можно каким-либо образом привязать к сецессии. Однако отсутствие конституционных положений в странах с писаной и жесткой конституцией ограничивает очень узкими рамками возможность поиска государственными органами компромиссных решений.

Поскольку, с одной стороны, задачей государства является защита его целостности, с другой стороны, существует международно-правовая концепция права на самоопределение, защиты прав человека, в национальной конституционно-правовой доктрине стран ЕС просматриваются две самостоятельные и нередко существенно различающиеся части: официальная конституционно-правовая доктрина, выраженная в направленных на сохранение государственной целостности решениях органов конституционного контроля и других органов государства, и научная конституционно-правовая доктрина, которая содержит оценку данных решений (нередко критическую) и (или) самостоятельную интерпретацию конституционных положений. Чем больше расходятся ожидания населения и действительность в отношении

¹⁰ Однако данный механизм также является объектом научной дискуссии см.: *Bossacoma i Busquets P. Secesión e integración en la Unión Europea Cataluña ¿nuevo Estado de la Unión?* Barcelona, 2017. P. 15—21.

¹¹ Данная аргументация не нова, как конституционное «противоядие» от сецессии она впервые была использована еще в 1869 г. в знаменитом решении Верховного суда США по делу «Texas vs. White», в котором Суд обосновал, что, став частью США, Техас вступил в «вечный и нерасторжимый союз» и что Конституция США не позволяет штатам в одностороннем порядке выходить из федерации, а документы об отделении являются «совершенно недействительными» (см.: *Case «Texas v. White»* // URL: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/74/700> (дата обращения: 20.02.2018)).

реализации права на автономию, тем сильнее расходятся официальная доктрина и научные теории, особенно защищающие право на сепарацию. Ярким примером может служить Испания, где существует обширная научная литература по вопросам решения проблем автономий, вплоть до осуществления права на сепарацию. Естественно, подробно остановиться на всех особенностях национальных доктрин права на сепарацию в рамках статьи не представляется возможным, остановимся только на основных аспектах, переходя от максимально жесткого подхода в данном вопросе к более гибкому на примере доктрин Испании, Германии, Италии и Великобритании.

ДОКТРИНА ПО ВОПРОСАМ СЕПАРАЦИИ В ИСПАНИИ

Официальная доктрина по вопросам сохранения единства государства и недопустимости сепарации была сформулирована прежде всего в многочисленных решениях Конституционного суда Испании, который неоднократно подчеркивал необходимость соблюдения конституционного принципа неделимости государства¹². Положение ст. 2 Конституции 1978 г.¹³, по мнению Суда, не может быть преодолено путем политического соглашения центра и регионов. Это означает, что центр и регионы не могут проводить реформы, радикально меняющие структуру испанского государства. Конституция Испании жесткая, порядок ее изменения сложный и до последнего времени считался трудно преодолимым, хотя, как показала практика последних лет, под давлением необходимости выполнять решения ЕС изменение Конституции может происходить как «экспресс-реформа».

Другой важный аргумент Конституционного суда Испании связан с вопросом о национальном суверенитете. Суд указал в одном из своих

решений, что положение п. 2 ст. 1 Конституции Испании («носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти») надо рассматривать как «основание всего нашего правопорядка»¹⁴. Это означает, что национальный суверенитет принадлежит исключительно испанскому народу, который только и может быть источником учредительной власти¹⁵, а для того, чтобы региональный референдум по вопросам сепарации стал легитимным, требуется проведение реформы Конституции Испании 1978 г.¹⁶.

Позиция Конституционного суда Испании является отправной точкой для научной дискуссии по этой проблеме. Анализ всего спектра мнений ученых выходит за рамки данной статьи, однако нельзя не отметить два важных конституционно-правовых аспекта, характерных для ситуации в данной стране.

Первый состоит в ответе на вопрос о том, как в принципе могут быть разрешены проблемы территориального устройства в данной стране. В Конституции 1978 г. заключена такая модель, при которой одна часть государства не может выйти из его состава, а общенациональный референдум по этому вопросу требует полной реформы Конституции. В результате «комбинация жесткости Конституции с ее ограничительной... интерпретацией»¹⁷ создает тупиковую ситуацию и препятствует разрешению конфликтов.

Второй аспект относится к практике реализации заложенной в Конституции модели территориального устройства Испании. Здесь тоже не все однозначно. По мнению профессора Университета Барселоны М. А. Апарисио Переса, изначальная модель территориального устройства государства, урегулированная в Конституции Испании 1978 г., постепенно трансформировалась в политическом и правовом отношении в нечто отличное от букв

¹² STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4º; STC 42/2014, de 25 de marzo, FFJJ 3º—4º; STC 31/2015, de 25 de febrero; STC 32/2015, de 25 de febrero.

¹³ Согласно ст. 2 Конституции Испании 1978 г. «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, едином и неделимом отечестве всех испанцев» // Конституции государств Европы : в 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 50.

¹⁴ STC 6/1981, FJ 3.

¹⁵ Bar Cendón A. El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: Una vision sistematica // Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2016. № 37. P. 201.

¹⁶ Breda V. La devolución de Escocia el referendum de 2014: ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España? // Teoría y realidad constitucional. Madrid, 2013. № 31. P. 84.

¹⁷ Costa J. ¿Tiene Cataluña derecho de autodeterminación? // Портал SEPRID. Martes 26 de septiembre de 2017. URL: <https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article2286> (дата обращения: 20.02.2018).

Конституции¹⁸. Конституционная модель территориальной организации предусматривала два вида территориальных единиц с разным статусом: политически децентрализованные территориальные единицы (автономные сообщества), которые наделялись данным статусом в случае принятия статута (в Конституции этот вопрос увязывался с наличием общих исторических, культурных и экономических особенностей территорий, представляющих собой единую историческую область), и остальные территориальные единицы (провинции), действующие в основном в рамках административной автономии. Однако в силу ряда причин¹⁹ территориальным единицам государством была навязана централизация, и на основе решений Конституционного суда все территориальные единицы приобрели политическую природу, что повлекло их унификацию независимо от объективно существующих исторических, политических, территориальных и (или) экономических особенностей данных единиц. Тем самым, полагает М. А. Апарисио Перес, был нарушен изначальный учредительный договор и создана нефункциональная как политически, так и конституционно система территориальной организации²⁰.

В рамках политического процесса сторонниками права на сецессию была выдвинута идея о «праве принимать решения» («derecho a decidir»), которое, по сути, является синонимом права на самоопределение. Под «правом принимать решения» в широком значении понимается способность конкретного народа определять свой политический статус в отношении нахождения в составе государства, ча-

стью которого он является, и о конфигурации его политического статуса внутри данного государства²¹. По мнению сторонников сецессии, на население Страны Басков и Каталонии распространяется действие п. 1 ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и п. 1 ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. о праве на самоопределение²². Как представляется, в данном случае имеет место попытка разрешить, по крайней мере теоретически, объективно существующее противоречие между отсутствием права на сецессию в конституционном праве (не только Испании) и наличием международно признанного, регулируемого международным правом права на самоопределение.

Один из аргументов сторонников сецессии Каталонии состоит в том, что народ Каталонии является политически дифференцированным сообществом, обладающим суверенными правами. В преамбуле Конституции Испании говорится о стремлении испанской нации «обеспечить всем испанцам и народам Испании осуществление прав человека, а также развитие их культуры и традиций, языков и институтов»²³, в свою очередь, в Статуте Каталонии содержится положение о том, что власть каталонских институтов исходит от каталонского народа. Кроме того, как отмечают исследователи вопроса, в 1989, 1998, 2010 и 2011 гг. парламент Каталонии принимал различные решения, которые содержали торжественные заявления о самоопределении народа, и они не были оспорены Конституционным судом²⁴.

¹⁸ Aparicio Pérez M. A. Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del estado en España // Ivs Fvgit. Zaragoza, 2017. № 20. P. 15—46.

¹⁹ Aparicio Pérez M. A. Op. cit. P. 29—31.

²⁰ Aparicio Pérez M. A. Op. cit. P. 35.

²¹ López Basaguren A. Demanda de secesion en Cataliña y sistema democrático. El proces a la luz de la experiencia comparada // Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2016. № 37. P. 167.

²² López Basaguren A. Demanda de secesion en Cataliña y sistema democrático.

Указанные акты содержат в ст. 1 (1) идентичные формулировки: «1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие» (Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 20.02.2018) ; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966 // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 20.02.2018)).

²³ Конституции государств Европы. Т. 2. С. 50.

²⁴ Costa J. Op. cit.

Практика реализации официальной доктрины в Испании широко известна, она привела в Каталонии к открытому противостоянию центра и значительной части населения автономии. Проведение в Каталонии вопреки запрету и противодействию центрального правительства референдума о независимости Каталонии, признание парламентом Каталонии его результатов и принятие им 27 октября 2017 г. в связи с этим резолюции о независимости региона повлекли применение центром ст. 155 Конституции Испании²⁵ в виде роспуска центральной властью каталонского парламента, назначения досрочных выборов, отстранения каталонского правительства от управления Каталонией и принятия других административных и иных мер²⁶. Все это вылилось в серьезный конституционный кризис, который еще не преодолен на момент написания данной статьи.

ДОКТРИНА ПО ВОПРОСАМ СЕЦЕССИИ В ГЕРМАНИИ

В ФРГ официальная конституционно-правовая доктрина по вопросам сепарации была сформулирована Федеральным конституционным судом Германии в решении от 16.12.2016 по жалобе гражданина из Баварии по поводу запрета на проведение в Баварии референдума по вопросу о сепарации данной земли. Данное решение лаконично и состоит всего из трех предложений: «В Федеративной Республике Германии как национальном государстве, основанном на учредительной власти немецкого народа, земли

не являются “господами Основного закона”. Для сепаратистских устремлений отдельных земель в Основном законе нет места. Они нарушают конституционный порядок»²⁷. Краткость текста решения вызывает дополнительные вопросы, поскольку отдельные его положения могут быть интерпретированы по-разному. Кроме того, как отмечается в научной литературе, аргументация данного решения даже не допускает возможность конституционной реформы, разрешающей сепарацию²⁸.

Суд исходил из того, что ФРГ — государство, основанное учредительной властью всего немецкого народа. Суд опирается здесь на текст преамбулы Основного закона. Однако выраженная в ней идея распространения Основного закона на немецкий народ может быть истолкована по-разному. Как известно, с момента своего создания относительно пространственной сферы действия Основной закон был «лабильным» (неустойчивым), допуская расширение сферы его действия на другие земли; отсюда, как отмечается в немецкой литературе, вполне возможен вывод и о допустимости одностороннего выхода земли из федерации. Преамбула Основного закона, с одной стороны, очерчивает сферу действия Основного закона и, как отмечает немецкий юрист Т. Хуммель, свидетельствует об отсутствии амбиций дальнейшего распространения его действия в виде присоединения Австрии или реколонизации Камеруна²⁹, ограничиваясь перечисленными в преамбуле Основного закона землями. С другой стороны, сама концепция немецкого народа в такой интерпретации позволяет юри-

²⁵ Статья 155 Конституции Испании позволяет центральному правительству вводить свое правление, отстраняя региональное руководство, если автономное сообщество не выполняет предусмотренные Конституцией и другими законами обязательства либо его действия наносят серьезный ущерб общегосударственным интересам Испании.

²⁶ Парламент Каталонии признал решение испанских властей о его роспуске // РИА Новости 30.10.2017. URL: <https://ria.ru/world/20171030/1507824994.html> (дата обращения: 20.02.2018) ; Арест экс-членов правительства Каталонии обостряет ситуацию, заявил эксперт // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/world/20171103/1508148513.html> (дата обращения: 20.02.2018) ; Арест Пучдемона вызвал протесты в Каталонии. 28.03.2018 // Сайт Русской службы BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-43533006> (дата обращения: 20.02.2018).

²⁷ Die Entscheidung über Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtzulassung einer Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der BRD in Bayern und gegen die Bestimmung, dass die Volksabstimmung im ganzen Bundesgebiet und nicht nur in Bayern durchgeführt werden müsste // URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/12/rk20161216_2bvr034916.html (дата обращения: 20.02.2018).

²⁸ Montilla Martos J. A. Op. cit.

²⁹ Hummel T. Das Grundgesetz und der Austritt Bayerns. 22.07.2017 // URL : <https://www.jurablogs.com/go/das-grundgesetz-und-der-austritt-bayerns> (дата обращения: 20.02.2018).

стам предположить, что выход одной из земель повлек бы ее исключение из этого списка, но при этом Основной закон по-прежнему бы распространялся на немецкий народ³⁰.

В решении Федерального конституционного суда ФРГ выражена идея, что земли в составе ФРГ не являются «Herren» («господа, хозяева») Основного закона. Термин «господа» Суд использовал и ранее, указывая в других решениях, что государства — члены ЕС являются его «господами»³¹. Поскольку земли не являются «господами» Основного закона, соответственно они не могут принимать решения, изменяющие определенный Основным законом ФРГ конституционный порядок, установленный народом, которому принадлежит суверенитет. Однако в преамбуле Основного закона ФРГ содержится фраза о том, что земли «достигли единства и свободы Германии на основе свободного самоопределения»³². Использование в конституционном тексте терминологии международных документов порождает вопросы о распространении их действия на земли и на другие положения Основного закона. Так, высказывается предположение, что абз. 2 ст. 23 Основного закона, регламентирующий принцип субсидиарности, регулирует право самоопределения немцев, восходящее к праву на самоопределение согласно п. 2 ст. 1 и ст. 55 Устава ООН, которое применялось, в частности, при распаде федераций (СССР, Югославия, Чехословакия)³³.

В немецкой научной литературе вопрос об отношении Основного закона страны к сецессии рассматривается и через призму федеративного устройства страны. Так, немецкий ученый К. Дёрферт, отмечая, что Основной закон ФРГ 1949 г. не содержит положений, прямо разрешающих или запрещающих сецессию³⁴, обращается к анализу абз. 1 ст. 20 Основного

закона, которая устанавливает федеративный принцип государственного устройства Германии³⁵. Сам по себе федеративный принцип может быть истолкован как в пользу возможности сецессии, так и в качестве основания для ее запрета. Однако поскольку в преамбуле Основного закона ФРГ содержится перечень входящих в федерацию земель в сочетании с абз. 1 ст. 20, доктринально это может быть истолковано как свидетельство установки конституционного законодателя на создание нерушимой связи субъектов федерации. Эта идея подкрепляется аргументом исторического плана: в федеративной государственности Германии усматривается выраженная тенденция, поскольку Германия стремилась к созданию федеративного государства по крайней мере с момента образования Германской империи в 1871 г. Что же касается периодов существования централизованного нацистского государства и ГДР, то они трактуются ученым как «выпавшие» из этой тенденции в силу известных конкретных исторических внутренних и внешних причин³⁶.

В Германии сторонники идеи выхода Баварии из Германии еще в 2005 г. использовали идею «small is beautiful» известного экономиста Э. Шумахера, аргументируя ее тем, что Бавария — самое сильное государство среди европейских «малышей» от Литвы до Грузии, поскольку ее ВВП превосходит ВВП Австрии или Бельгии, к тому же Бавария — старейшее государство в Европе³⁷. Вопрос о создании самостоятельного государства активно «прорабатывается» как потенциально возможная тактика Баварской партией и его конституционно-правовой аспект нашел отражение в партийных документах. В них, в частности, содержатся ссылки на договорную теорию образования федеративного государства, со-

³⁰ Gauweiler P. Was wäre, wenn Bayern unabhängig würde? // GEO Special. 2005. N. 06. URL: <http://archiv.peter-gauweiler.de/pdf/artikel/Artikel%20Geo%2006.2005.pdf> (дата обращения: 20.02.2018) ; Hummel T. Op. cit.

³¹ Montilla Martos J. A. El referendun de secession en Europa // Revista de Derecho constitucional Europeo. 2016. № 26. URL: http://www.ugr.es/~redce/REDCE26/articulos/11_MONTILLA.htm (дата обращения: 20.02.2018).

³² Конституции государств Европы. Т. 1. С. 580.

³³ Hilpold P. Selbstbestimmungsrecht der Völker // Juristische Schulung. 2013. № 12. S. 1081—1082.

³⁴ Doerfert C. Sezession im Bundesstaat — Nein Fragen an das Grundgesetz // Zeitschrift für das juristische Studien. Gießen, 2016. № 6. S. 711.

³⁵ Согласно абз. 1 ст. 20 Основного закона ФРГ «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством» (Конституции государств Европы. Т. 1. С. 587).

³⁶ Doerfert C. Op. cit. S. 711.

³⁷ Gauweiler P. Op. cit.

гласно которой государства-участники могут по своей воле как войти в данное государство, так и выйти из него. При этом для выхода не требуются специальные, посвященные именно ему конституционные положения³⁸. Рассматривая Основной закон как договор, на основании которого возникла Федеративная Республика Германия и который продолжает обеспечивать государственные интересы его участников, сторонники этой партии полагают, что земли должны рассматриваться как самостоятельные участники этого договора, и, будучи одной из сторон договора, Бавария не может быть связана им на вечные времена.

В пользу такого понимания трактуются действия Парламентского совета, а также предусмотренная конституционно и осуществленная в свое время практически ратификация Основного закона парламентами большинства земель. Тот факт, что парламент Баварии не ратифицировал Основной закон, хотя его действие в силу поддержки Основного закона большинством земель было распространено и на Баварию, рассматривается как подтверждение вышеизложенного аргумента. В числе других обоснований возможности сецессии выдвигаются такие аргументы, как наследование нынешним ландтагом принадлежавшего ландтагу 1949 г. права решать данный вопрос; положение ст. 178 Конституции Баварии о «свободном самоопределении народа Баварии», которое интерпретируется сторонниками идеи права на сецессию либо как заявление о вступлении в федерацию без отказа от права выхода из нее, либо как свободное самоопределение в вопросе вхождения в союз с сохранением свободной воли во время нахождения в нем; необходимость соблюдения не только на уровне федерации, но и применительно к субъектам демократического принципа народовластия (абз. 2 ст. 20 Основного закона), что означает возможность реализовывать интересы большинства на уровне земель, в том числе и по вопросам сецессии³⁹. Наличие такой аргументации, которая, хотя и не является бесспорной и подвергается критике (особенно

в части рассмотрения Основного закона как конституционно-правового договора)⁴⁰, свидетельствует о том, что конституционное регулирование в данной сфере в ФРГ неоднозначно, и если вопрос в определенной политической ситуации перейдет в практическую плоскость, то неизвестно, какие именно конституционно-правовые аргументы возобладают.

ДОКТРИНА ПО ВОПРОСАМ СЕЦЕССИИ В ИТАЛИИ

Официальная доктрина в Италии базируется на целом ряде решений Конституционного суда Италии⁴¹, в которых он подчеркивал «единый и неделимый» характер государства согласно ст. 5 Конституции Италии. Однако в решении 118 от 29.04.2015 по поводу законодательства, принятого в области Венето в 2014 г. о проведении консультативного референдума по вопросу об объявлении независимости⁴², Конституционный суд проявил определенную гибкость. Суд отметил, что референдум, будучи процедурой, предусмотренной в Конституции, не может тем не менее использоваться в противоречии с ее содержанием. Региональный устав должен регулировать осуществление автономии в гармонии с конституционными принципами. Таким образом, каждая автономия может устанавливать собственные критерии и условия, расширяя участие населения в принятии решений или в контроле за актами автономии, может вводить новые виды референдумов по предметам, предусмотренным Конституцией. Относительно неконституционности законодательства Венето о консультативном референдуме по вопросу о независимости у Конституционного суда не было сомнений. Поскольку на консультативный референдум выносился вопрос о том, хотят ли избиратели видеть область Венето независимой и суверенной Республикой (с вариантами ответа «да» или «нет»), происходило вторжение в сферу предметов ведения общенационального, а не регионального уровня и ниспровергался конституционный принцип единства и неделимости Республики. Таким образом, как

³⁸ Juristische Wege zur Eigenstaatlichkeit // Сайт Bayernpartei. URL: <http://landesverband.bayernpartei.de/unabhaengigkeit/juristische-wege-zur-eigenstaatlichkeit/> (дата обращения: 20.02.2018).

³⁹ Juristische Wege zur Eigenstaatlichkeit.

⁴⁰ Doerfert C. Op. cit. S. 712.

⁴¹ Montilla Martos J. A. Op. cit.

⁴² Sentenza N. 118 anno 2015. Corte costituzionale // Сайт Конституционного суда Италии. URL: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=118> (дата обращения: 22.02.2018).

отмечают исследователи данного решения⁴³, референдум по такого рода конституционным вопросам исключается на региональном уровне и, по сути, вообще из числа конституционных референдумов (поскольку маловероятно, что этот вопрос будет инициирован на общенациональном уровне), а принцип единства и неделимости Республики обретает характер запрета, аналогичного запрету, содержащемуся в ст. 139 Конституции, хотя формально последний — это единственный запрет на проведение конституционных референдумов в Конституции Италии⁴⁴. В теоретическом и практическом плане такая трактовка Конституции означает, что нынешнее устройство Италии приобретает характер решения «на века», т.е. решения, принятого за другие поколения, что не может не вызывать возражения конституционалистов⁴⁵.

Необходимо отметить, что областные власти консультировались с итальянскими специалистами по конституционному праву по вопросу о проведении референдума. Доминирующая в Италии научная точка зрения в целом совпадает с мнением Конституционного суда. Так, М. Бертолисси отмечал, что легального пути для независимости Венето не существует в силу ст. 5 Конституции, того же мнения придерживается и целый ряд других итальянских ученых⁴⁶.

Однако, несмотря на неутешительные выводы Конституционного суда, население области Венето не ограничилось данным референдумом и провело 22.10.2017 консультативный референдум по вопросу о расширении прав области (одновременно такой же референдум был проведен в Ломбардии). При этом на референдум был вынесен единственный вопрос о расширении прав области, в значительной мере воспроизводящий формулировку ст. 116 Конституции Италии о том, что дополнительные

полномочия могут передаваться регионам посредством государственного закона по соответствующему запросу заинтересованного региона⁴⁷. В обеих областях референдумы признаны состоявшимися и в них за расширение прав области проголосовало 98 % (Венето) и 95 % (Ломбардия) участвующих в референдуме избирателей⁴⁸. Однако существует юридическая сторона данных референдумов, и она неоднозначна.

Во-первых, использованная на референдуме формулировка, хотя и взята прямо из Конституции Италии, относится к расширению автономных прав, а они данными областями еще не приобретены.

Во-вторых, с одной стороны, референдум — консультативный, соответственно, формально он власти не обязывает, а только ориентирует. Именно поэтому его легитимность вряд ли будет оспорена по указанному выше основанию. Однако вопрос о расширении прав областей решается путем переговоров региональных властей с центральным правительством, согласие граждан на референдуме для него не требуется, на что обращали внимание представители центрального правительства, подчеркивая, что средства, потраченные на проведение референдума (30 млн евро в Ломбардии и 14 млн евро в Венето) могли быть использованы более рационально⁴⁹. С другой стороны, успешный положительный консультативный референдум означает народную поддержку действий региональных властей. Для обеих областей это может служить дополнительным аргументом для воздействия на центральное правительство, поскольку теперь региональные власти выражают прямо высказанные и референдарно оформленные пожелания населения. Причем в конституционно-правовом плане важно, что такая возможность уже не зависит от результатов выборов и смены по-

⁴³ *Montilla Martos J. A. Op. cit.*

⁴⁴ Согласно ст. 138 Конституции Италии «республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра» (Конституции государств Европы. Т. 2. С. 129).

⁴⁵ *Montilla Martos J. A. Op. cit.*

⁴⁶ Обзор взглядов см.: *Mazzarolli L. A. Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017 // Federalismi it Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato.europeo. Roma, 2017. № 17. P. 32.*

⁴⁷ Статья 116 Конституции Италии в ред. Закона 2001 г. «La Costituzione della Repubblica Italiana» // Сайт Конституционного суда Италии. URL: www.cortecostituzionale.it/ (дата обращения: 25.03.2018).

⁴⁸ Грозит ли референдум в Венето и Ломбардии развалом Италии? // Международная панорама. 23.10.2017. Официальный сайт ТАСС. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4669277> (дата обращения: 20.02.2018).

⁴⁹ См.: Грозит ли референдум в Венето и Ломбардии развалом Италии?

литических партий, а также руководства как в центре, так и на местах⁵⁰.

ДОКТРИНА ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПО ВОПРОСУ О СЕЦЕССИИ

Как известно, конституционное право Великобритании отличается целым рядом существенных особенностей. В стране отсутствует писаная кодифицированная конституция, соответственно, нет органа конституционного контроля. Об официальной конституционно-правовой доктрине можно судить по принятым парламентом и правительством актам. Ярким выражением официальной доктрины являются документы, принятые в ходе так называемой «деволюции» Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, когда им (в наибольшей мере Шотландии) была передана часть полномочий от центра, и тем самым продемонстрирован гибкий подход, в том числе к вопросу о сепарации. Содержание этих правовых актов достаточно подробно описано и проанализировано в российских научных работах⁵¹, поэтому в данной статье остановимся на конституционно-правовой составляющей вопроса.

Сепаратистские настроения в Шотландии существовали задолго до появления ЕС, поскольку до 1707 г. она была независимым государством. Связь с ЕС и экономический кризис усилили эти настроения. В 1998 г. Вестминстерский парламент принял решение о возвращении части полномочий Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии. Деволюция в отношении Шотландии была материализована в виде Акта о Шотландии. В докладе правительства, представленном парламенту в 2012 г. секретарем по Шотландии, подчеркивалось, что правительство не будет препятствовать проведению в Шотландии референдума о независимости

и что судьба Шотландии должна быть решена ее народом на референдуме. В конституционно-правовых исследованиях отмечается, что в силу распределения полномочий между Великобританией и Шотландией парламент Шотландии не мог принять решение о референдуме, это была прерогатива парламента Великобритании. Последний мог сам принять это решение или делегировать данное полномочие парламенту Шотландии, что он и сделал⁵². Издание правительством Великобритании приказа о расширении полномочий органов Шотландии и соглашение двух парламентов стали конституционно-правовой основой для организации и подготовки референдума Шотландией 18.09.2014. В результате данного референдума Шотландия осталась в составе Великобритании, однако новый, уже общенациональный, референдум — Brexit — вновь изменил ситуацию в стране и потребовал новых конституционно-правовых решений, поскольку большинство избирателей в Шотландии высказалось против выхода из ЕС. Это актуализировало возможность повторного референдума о независимости Шотландии⁵³. Вопрос о том, что предпочтут шотландцы: выйти из Соединенного Королевства и остаться в ЕС или остаться в Великобритании и выйти из ЕС, остается открытым, поскольку в ситуации утраты Шотландской националистической партией абсолютного большинства в шотландском парламенте и выхода самой Великобритании из ЕС проведение такого референдума проблематично⁵⁴.

Научная доктрина Великобритании по вопросу о сепарации охватывает несколько аспектов. С одной стороны, общий принцип свободы распространяется и на территориальное устройство, выражаемое идеей: «Великобритания — добровольный союз. Все его участники вольны его покинуть»⁵⁵. С другой стороны,

⁵⁰ Mazzarolli L. A. Op. cit. P. 15—16.

⁵¹ По вопросам деволюции существует обширная литература, включающая и подробные изложения содержания актов. См., например: Матюхина Т. В. Проблемы деволюции в Шотландии (правовое регулирование) // Вестник Сибирского юридического института МВД России. Красноярск, 2010. № 1 (5). С. 168—175; Устюжанинова Е. А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Russica. 2015. Т. 106. № 9. С. 101—109.

⁵² Montilla Martos J. A. Op. cit.

⁵³ В референдуме о выходе из ЕС в целом по стране участвовало 72 % избирателей, в Шотландии явка была ниже — 67,2 %. При этом за выход в целом по стране проголосовало 51,9 % избирателей, а в Шотландии за выход было 38 % избирателей и 62 % против (Castellà Andreu J. M. El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada // Revista de Derecho Político. Madrid, 2016. № 97. P. 325).

⁵⁴ Castellà Andreu J. M. Op. cit. P. 326.

⁵⁵ Devolution and the Future of the Union / ed. by R. Hazell. London, 2015. P. 18.

применительно к Шотландии в качестве дополнительного аргумента в пользу допустимости сецессии рассматривается ее вхождение в состав Великобритании на основании договора. Этот договор был оформлен Актом о союзе с Шотландией 1707 г., который связан с Актом о Шотландии 1998 г., — составными частями гибкой и неписаной конституции Великобритании⁵⁶. Данный союз возник в результате серии двухсторонних переговоров, и объединение двух стран не привело к полному поглощению Шотландии, которая сохранила свою правовую систему, независимость церкви и образовательных учреждений, соответственно, в частности, расширение полномочий органов Шотландии по Акту о Шотландии 1998 г. может трактоваться как возвращение части законодательных полномочий прежнего шотландского парламента современной Шотландии⁵⁷. Важно и еще одно обстоятельство: в Великобритании определяющим конституционно-правовым принципом является принцип верховенства парламента, и, если парламент принимает решение о проведении референдума, то тем самым конституционно утверждается признание возможности решения вопроса о самоопределении части территории государства и сецессии. Эти особенности неписаной конституции Великобритании предопределили соответствующую доктринальную интерпретацию и мягкое практическое конституционно-правовое решение проблемы сецессии в этой стране.

Одним из существенных теоретических аспектов гипотетической сецессии является вопрос о статусе Шотландии после отделения, если бы таковое произошло. Шотландская националистическая партия и шотландское правительство, которые традиционно выступают инициаторами отделения Шотландии, исходят из того, что в случае обретения независимости Шотландия останется в составе ЕС, перерыва в пребывании не будет и переход в состояние государства-члена произойдет «без каких-либо формальностей».

Эксперты ЕС придерживаются несколько иного мнения. По их мнению, независимость, полученная в результате отделения от одного из государств-членов, влечет целый ряд поли-

тических, экономических, социальных, правовых и процедурных проблем. Так, у нового государства отсутствовало бы обязательство исполнять право ЕС в отношении единого рынка и принципа свободного обращения товаров, услуг, капиталов, а также права ЕС в отношении сельского хозяйства и рыбной ловли, безопасности и правосудия, транспорта, конкуренции, налогов, социальных вопросов, защиты потребителей, окружающей среды и т.д. Соответственно, и государства-члены вправе перестать соблюдать право ЕС в отношении нового государства в двухсторонних связях с ним. В тех сферах, где данное новое государство прекратило бы применять право ЕС, оно должно было бы принимать новые собственные законы либо специальное решение о продолжении применения права ЕС и будущие нормативные акты ЕС в одностороннем порядке, не имея права участвовать в их одобрении⁵⁸. Для граждан нового государства могут возникнуть потенциальные проблемы утраты преимуществ гражданства ЕС, поскольку акты ЕС не предусматривают «благоприобретенных прав» для экс-граждан ЕС и не устанавливают принцип непрерывности гражданства ЕС. Согласно актам ЕС европейское гражданство дополняет национальное гражданство, не заменяя его. Поэтому при получении независимости Шотландия должна была бы заключить временное соглашение с ЕС для урегулирования этих вопросов⁵⁹. Применительно к Шотландии ученые обращают внимание на существование ряда особых проблем: денежной единицы, государственной границы с Великобританией, обороны и статуса военных баз Великобритании на территории Шотландии, раздела публичного долга с Великобританией⁶⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема сецессии носит прежде всего политический характер, формы и способы ее решения прямо зависят от гибкости правящей политической элиты, господствующей политической культуры в государстве, его политического режима.

Что же касается современной конституционно-правовой доктрины по вопросам

⁵⁶ Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and administrative law. London, 2001. P. 3, 19, 93.

⁵⁷ Breda V. Op cit. P. 80.

⁵⁸ Piris J.-C. Op. cit. P. 114.

⁵⁹ Piris J.-C. Op. cit. P. 116.

⁶⁰ Piris J.-C. Op. cit. P. 127—130.

сецессии, то она находится в стадии поиска сочетания различных теорий и баланса фундаментальных принципов современного демократического конституционного государства. Эти поиски в настоящее время определяются в значительной мере выбором приоритетных ценностей: предпочтение принципа единства, целостности государства и принципа суверенитета влечет отрицание права на сецессию; акцентирование внимания на правах человека и народов заставляет присмотреться к сецессии как к одному из способов реализации данных прав. Как представляется, поскольку признание нового государства международным сообществом лежит в сфере международного права, доктрина сецессии должна развиваться на стыке международного и национального конституционного права. В международном праве — как реализация прав народов в международных отношениях, в национальном праве — как создание механизмов, позволяющих в максимальной степени обеспечить реализацию интересов проживающих в государстве народов, всего комплекса их экономических, политических, социальных и культурных прав и разрешения возникающих конфликтов интересов.

В современном конституционном праве существует несколько «конкурирующих» друг с другом концепций, совмещение которых в национальном конституционном регулировании требует от конституционного законодателя и правоприменителя гибкости, креативности и готовности к поиску демократических форм реализации интересов разных политических сил. На практике далеко не всегда удается сочетать концепцию национального

суверенитета и права на самоопределение проживающего в государстве населения, принципов демократии и соблюдения интересов меньшинства, принципа единства государства и права населения принимать решения о нахождении в составе данного государства и т.д. Нестыковка двух уровней правового регулирования — международного и национального — и, как следствие, отсутствие соответствующих конституционных механизмов реализации международных норм и принципов в данной сфере не способствуют формированию демократического диалога по вопросам независимости части территории.

Соответственно, и концепция прав человека и прав территориальных сообществ оказывается реализованной в большей или меньшей степени. Современное конституционное право стран ЕС с жесткими конституциями испытывает в этом плане наибольшие сложности и нередко оказывается неспособным найти адекватный ответ вызовам современности. Поскольку писанные конституции стран ЕС безмолвствуют по вопросам сецессии, а органы конституционного контроля склонны истолковывать это как безусловный запрет сецессии, создается напряженная ситуация, в то время как демократическое государство должно создавать механизмы учета различных интересов и разрешения противоречий. Неписаная и гибкая конституция Великобритании оказалась в этой ситуации более пригодной для решения данной сложной проблемы. Поиск современной конституционно-правовой доктрины по вопросам сецессии находится в начальной стадии, и здесь многое еще предстоит сделать и конституционному законодателю, и ученым.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лафитский В. И. Сецессия в современном мире: конституционно-правовые и международно-правовые аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2014. — № 1. — С. 30—34.
2. Матюхина Т. В. Проблемы деволюции в Шотландии (правовое регулирование) // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2010. — № 1 (5). — С. 168—175.
3. Нуруллин Р. М. Понятие сецессии в политической науке // Ученые записки Казанского государственного университета. — 2010. — Т. 152. — Кн. 1. — С. 212—221.
4. Устюжанинова Е. А. Модели делегирования полномочий: опыт Великобритании // Lex Russica. — 2015. — Т. CVI. — № 9. — С. 101—109.
5. Aparicio Pérez M. A. Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del estado en España // Ivs Fvgit. — Zaragoza, 2017. — № 20. — P. 15—46.
6. Bar Cendón A. El proceso independista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: Una vision sistematica // Teoría y Realidad Constitucional. — Madrid, 2016. — № 37. — P. 187—220.

7. *Bossacoma i Busquets P.* Secesión e integración en la Unión Europea Cataluña ¿nuevo Estado de la Unión? — Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern Palau Centelles, 2017. — 99 p.
8. *Breda V.* La devolución de Escocia el referendun de 2014 : ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España? // *Teoría y realidad constitucional*. — Madrid, 2013. — № 31. — P. 69—88.
9. *Castellà Andreu J. M.* El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada // *Revista de Derecho Político*. — Madrid, 2016. — № 97. — P. 297—334.
10. *Devolution and the Future of the Union* / ed. by R. Hazell. — London : The constitutional Unit, 2015. — 86 p.
11. *Doerfert C.* Sezession im Bundesstaat — Nein Fragen an das Grundgesetz // *Zeitschrift für das juristische Studien*. — Gießen, 2016. — № 6. — S. 711—713.
12. *González Hernández E.* El artículo 155 CEE y la LO 15/2015 de 17 de octubre de reforma de la LOTC ¿Ineludible reciprocidad o círculo perverso? // *Teoría y Realidad Constitucional*. — Madrid, 2016. — № 37. — P. 529—557.
13. *Hilpold P.* Selbstbestimmungsrecht der Völker // *Juristische Schulung*. — 2013. — № 12. — S. 1081—1086.
14. *Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P.* Constitutional and administrative law. — London, 2001. — 855 p.
15. *López Basaguren A.* Demanda de secesion en Cataliña y sistema democrático. El proces a la luz de la experiencia comparada // *Teoría y Realidad Constitucional*. — Madrid, 2016. — № 37. — P. 163—185.
16. *López Basaguren A.* La indepedencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesion de territories en la UE entre política y derecho // *Teoría y Realidad Constitucional*. — Madrid, 2014. — № 33. — P. 69—98.
17. *Mazzarolli L. A.* Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017 // *Federalismi.it Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato.europeo*. — Roma, 2017. — № 17. — P. 1—39.
18. *Medina Ortega M.* El derecho de secesión en la Unión Europea. — Madrid : Marcial Pons, 2014. — 229 p.
19. *Montilla Martos J. A.* El referendum de secesion en Europa // *Revista de Derecho constitucional Europeo*. — 2016. — № 26.
20. *Müller A. Th.* Steuerung durch Erlaubnisnormen am Beispiel von Sezession und Selbstbestimmungsrecht // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. — Heidelberg, 2016. — Vol. 76, H. 2. — S. 475—495.
21. *Piris J.-C.* La Union Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE) // *Teoría y Realidad Constitucional*. — Madrid, 2016. — № 37. — P. 101—134.

Материал поступил в редакцию 2 апреля 2018 г.

CONSTITUTIONAL LEGAL DOCTRINE ON THE ISSUES OF SECESSION IN THE EU MEMBER STATES (CASE STUDY OF SPAIN, GERMANY, ITALY, UK)

ANDREEVA Galina Nikolaevna — PhD in Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Law of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)
193312, Russia, Moscow, ul. Krzhizhanovskogo, d. 12, korp. 5

Abstract. *A single EU constitutional legal doctrine of secession is absent, although there are some general approaches to reasoning in research and in decisions of the constitutional courts. EU law, according to experts, does not allow, but does not expressly prohibit secession. The national constitutions of the EU Member States do not contain provisions expressly forbidding or allowing secession. National constitutional law doctrine is based on the peculiarities of the wording of the constitutional provisions that supporters and opponents of secession interpret in different ways. Since written constitutions of the EU Member States are silent on the issues of secession and the constitutional control bodies tend to interpret this as an absolute prohibition of secession, in case of conflicts this creates a tense situation. The unwritten and flexible UK Constitution in this situation tends to be more suitable for tackling this complex problem. The science of constitutional law is in search of a combination of different theories and balance of the fundamental principles of a modern democratic constitutional state. These searches are currently determined to a large extent by the selection of priority values: the preference for the principle of unity, integrity and the principle of sovereignty entail the denial of the right to secession; the focus on human and peoples' rights forces us to look closer at secession as one of the ways to exercise these rights.*

According to the author, the doctrine of secession should be developed on the crossroads of international and national constitutional law. The search for modern doctrine on the issues of secession is in the initial stage.

Keywords: secession, EU, constitutional provisions, doctrine, prohibition of secession, permissibility of secession, devolution, independence, constitutional reform, right to make decisions, contract theory, legitimacy of the referendum on independence.

REFERENCES

1. Lafitskiy V.I. *Setsessiya v sovremennom mire: konstitutsionno-pravovye i mezhdunarodno-pravovye aspekty* [Secession in the contemporary world: the constitutional legal and international legal aspects]. Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law]. 2014. No. 1. pp. 30—34.
2. Matyukhina T.V. *Problemy devolyutsii v Shotlandii (pravovoe regulirovanie)* [Problems of devolution in Scotland (legal regulation)]. Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii [Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia]. 2010. No. 1 (5). pp. 168—175.
3. Nurullin R.M. *Ponyatie setsessii v politicheskoy nauke* [The concept of secession in political science]. Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta [Proceedings of Kazan University]. 2010. Vol. 152. In: 1. pp. 212—221.
4. Ustyuzhaninova E.A. *Modeli delegirovaniya polnomochiy: opyt Velikobritanii* [Delegation of authority models: the UK case]. Lex Russica. 2015. Vol. CVI. No. 9. pp. 101—109.
5. Aparicio Pérez M.A. Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del estado en España // Ivs Fvgit. Zaragoza, 2017. No. 20. pp. 15—46.
6. Bar Cendón A. El proceso independista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: Una vision sistematica. Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2016. No. 37. pp. 187—220.
7. Bossacoma i Busquets P. Secesión e integración en la Unión Europea Cataluña ¿nuevo Estado de la Unión? Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern Palau Centelles, 2017. 99 p.
8. Breda V. La devolución de Esoa el referendum de 2014 : ¿Cuáles son las repercusiones potenciales en España? .Teoria y realidad constitucional. Madrid, 2013. No. 31. pp. 69—88.
9. Castellà Andreu J. M. El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada. Revista de Derecho Político. Madrid, 2016. No. 97. pp. 297—334.
10. Devolution and the Future of the Union. Ed. by R. Hazell. London : The Constitutional Unit, 2015. 86 p.
11. Doerfert C. Sezession im Bundesstaat. Nein Fragen an das Grundgesetz. Zeitschrift für das juristische Studien. Gießen, 2016. No. 6. pp. 711—713.
12. González Hernández E. El artículo 155 y la LO 15/2015 CEE de 17 de octubre, de reforma de la LOTC ¿reciprocidad Ineludible o círculo perverso? Teoría y Realidad Constitucional. Madrid 2016. No. 37. pp. 529—557.
13. Hilpold P. Selbstbestimmungsrecht der Völker. Juristische Schulung. 2013. No. 12. pp. 1081—1086.
14. Hood Phillips O., Jackson P., Leopold P. Constitutional and administrative law. London, 2001. 855 p.
15. López Basaguren A. Demanda de secession en Cataluña y sistema democrático. El proces a la luz de la experiencia comparada. Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2016. No. 37. pp. 163—185.
16. López Basaguren A. La indepedencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secession de Rica en la UE entre política y derecho. Teoría y Realidad Constitucional. Madrid, 2014. No. 33. pp. 69—98.
17. Mazzarolli L.A. Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017. Federalismi.it Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato.europeo. Roma, 2017. No. 17. pp. 1—39.
18. Medina Ortega M. El derecho de secesión en la Unión Europea. Madrid : Marcial Pons, 2014. 229 p.
19. Montilla Martos J.A. El referendum de secession en Europa. Revista de Derecho constitucional Europeo. 2016. No. 26.
20. Müller A. Th. Steuerung durch Erlaubnisnormen am Beispiel von Sezession und Selbstbestimmungsrecht. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg, 2016. Vol. 76 H. 2. pp. 475—495.
21. Piris J.-C. La Union Europea, Cataluña y Escocia (Cuestiones jurídicas sobre las recientes tendencias secesionistas en los Estados Miembros de la UE) // Teoría y Realidad Constitucional. — Madrid 2016. — No. 37. — pp. 101-134.