

УДК: 342.24

Стогова О.В.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

СЕЦЕСІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Розглядається проблема відокремлення територіальних утворень від держави (сецесія). Аналізуються сучасні підходи до визначення сецесії. Досліджуються принцип територіальної цілісності держави та право народів на самовизначення. Автор порівнює механізми сецесії, передбачені законодавством Канади, Бельгії, СРСР. Зроблено висновок щодо права на сецесію як гарантії збереження територіальної цілісності держави.

Ключові слова: сецесія, територіальна цілісність держави, право народів на самовизначення.

Стогова О.В.

СЕЦЕСИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассматривается проблема отделения территориальных образований от государства (сепарация). Анализируются современные подходы к определению сепарации. Исследуются принцип территориальной целостности государства и право народов на самоопределение. Автор сравнивает механизмы сепарации, предусмотренные законодательством Канады, Бельгии, СССР. Делается вывод про право на сепарацию как гарантию сохранения территориальной целостности государства.

Ключевые слова: сепарация, территориальная целостность государства, право народов на самоопределение.

Stogova O.V.

SECESSION OF TERRITORIAL FORMATION

The problem of separation of territorial formation from the state (secession) is examined. Modern approaches to the decision of secession are analysed. Principle of territorial integrity of the state and peoples right to self-determination are investigated. An author compares mechanisms of secession, provided of the legislation of Canada, Belgium, USSR. The author made the conclusion about a right on secession as guarantees of saving of territorial integrity of the state.

Key words: secession, territorial integrity of the state, peoples right to self-determination.

Фактичне захоплення Криму, події на Сході України роблять старі теоретичні проблеми життєво важливими. Надзвичайно актуальною виявилася проблема сецесії. Сецесія – це відокремлення територіального утворення зі складу держави. Найчастіше цьому терміну надають змісту одностороннього виходу суб'єкта зі складу незалежної держави. До останнього часу ґрунтовних досліджень цієї проблематики у вітчизняній науці не проводилося через переконаність у неактуальності. Але сучасна політична практика довела, що територіальні претензії держав є вічними, як і прагнення окремих територіальних утворень самовизначитися.

Сецесія як явище має політичну природу. Характер правового регулювання відносин, пов'язаних із виходом територіального утворення зі складу держави залежить від політичного контексту. Таке регулювання з'являється вимушено, у відповідь на загрозу територіальній цілісності і як наслідок є похідним від політичної кон'юнктури і

може не співпадати із теорією права. Тому дана проблематика досліджується переважно політологами, а не юристами.

Метою нашого дослідження є вивчення основних теоретичних підходів до визначення сецесії, які склалися у сучасній науці та аналіз світової практики правового регулювання сецесії.

Визнання права на сецесію у значенні відокремлення частини держави деформує уявлення про її суверенну природу. Але історія і сучасна практика свідчить про можливість сецесії. Конституції сучасних держав допускають таку можливість[1]. Законодавчо допускається можливість виходу провінції зі складу Канади. 1998 року Верховний суд Канади визнав таким, що суперечить Конституції лише односторонній вихід із складу конфедерації (Конституція такої можливості не передбачає) і зазначив про необхідність проходження процедури прийняття конституційної поправки, тобто отриманні згоди федерального парламенту і легіслатур двох третин провінцій. Така правова позиція знайшла своє відображення в Акті «Про реалізацію вимог ясності, викладеного Верховним судом Канади у зв'язку зі справою про суверенітет Квебека» від 29 червня 2000 року[2].

Для України принцип територіальної цілісності набув сакрального значення. Ця обставина викликає схвалення на фоні загроз існуванню цілісної держави. Але «політичні цілі можна зрозуміти, але не можна заперечувати небажане»[3,с.27]. Обмеження дослідження даної проблеми до заперечення сепаратизму здатне створити умови для процвітання цього явища. Як свідчить світова практика, прагнення окремих спільнот до незалежності рідко підкріплені можливостями самостійного існування. Переслідування обговорення сепаратизму може провокувати його популярність.

Відкрите обговорення проблем сецесії може бути дестимулятором сепаратизму, оскільки в його процесі помітними стануть практичні проблеми, пов'язані із облаштуванням незалежного життя. Прикладом такого спокійного ставлення до проблеми сецесії є сучасна Бельгія. Триває політична дискусія про перспективи розподілу країни і постійні політичні кризи, але ця держава продовжує існувати. Цивілізоване оформлення державного роз'єднання навіть за умови згоди основних політичних суб'єктів є складним, тривалим і суперечливим процесом.

Не можна проводити прямої аналогії між Бельгією та Україною, але такий досвід демонструє принципову можливість збереження єдиної держави за наявності прагнення частини країни до відокремлення і існування механізму здійснення дезінтеграції.

Слід зазначити, що юридична припустимість сецесії не означає права на сецесію конкретних суб'єктів. На рівні політичних диспутів часто ототожнюють припустимість сецесії і право виходу із складу держави конкретного суб'єкта. Припустимість сецесії означає надання населенню територіального утворення можливості ініціювати питання про відокремлення, вимагати його розгляду компетентними органами, використовувати законні засоби для досягнення бажаного правового результату. Право на сецесію конкретного суб'єкта означає дозвіл на односторонній вихід зі складу держави.

Ідея про відсутність у територіальних утворень права сецесії некоректно трансформується у заборону сецесії, яка передбачає неприпустимість ініціювання територіальним утворенням розгляду питання про відокремлення. Позбавлення територіальних утворень права вказаної ініціативи видається за єдино можливий засіб забезпечення територіальної цілісності держави. Але якими би небажаними не були територіальні втрати, безумовним вказаний підхід вважатися не може. Етносу чи іншій спільноті, яка потенційно здатна утворити державу, не можна відмовляти у праві: прагнути самостійності, добиватися законними методами виходу зі складу існуючої держави; в односторонньому порядку вийти зі складу держави у випадку тривалого недотримання останньою принципу рівноправства і самовизначення народів.

Слід зазначити, що будь-яка держава підлягає ризику сецесії, і цей ризик має місце незалежно від змісту національного законодавства. Безумовним аргументом проти виходу того чи іншого територіального утворення зі складу держави може бути загроза масового порушення прав та законних інтересів громадян у наслідок такого виходу (відсутність у нового державного утворення можливостей ефективно виконувати свої функції).

Формальна заборона сецесії (у значенні принципової можливості виходу територіального утворення зі складу держави) не має сенсу. Юридичні перешкоди можна створювати лише по відношенню до діянь суб'єктів (так, безумовно слід забороняти публічні заклики до насильницького відокремлення територіальних утворень від держави), але не по відношенню до самого явища сецесії. Формальне визнання права сецесії на практиці відомо у двох варіантах: закріплення безумовного права на сецесію (історичним прикладом є конституції СРСР, сучасними – Республіки Узбекистану, Ефіопії [1]); із положень Декларації про принципи міжнародного права [4] слідує висновок про можливість існування умовного права на сецесію (умовою його реалізації територіальною спільнотою є порушення державою принципу рівноправства і самовизначення народів).

Безумовним правом на сецесію територіальне утворення володіє лише за умови, якщо дане право спеціально визнане у загальнодержавній конституції, а претензії територіального утворення на володіння таким правом за відсутності законодавчого визнання є безпідставними. Але спеціальне закріплення відсутності у територіальних утворень права на сецесію не змінює їхнього правового статусу.

На питання про доцільність конституційного чи законодавчого закріплення процедури відокремлення територіального утворення від держави не існує однозначної відповіді. Таке закріплення може виявитися зайвим: до законодавчого встановлення регулювання права на сецесію територіальних утворень слід з'ясувати зміст норм, які діють у випадку мовчання законодавства. Основними з цих правил є наступні: за виключенням випадків, що передбачені міжнародним правом, територіальне утворення не володіє правом одностороннього виходу зі складу держави; територіальне утворення володіє процедурними правами, пов'язаними із ініціюванням питання про самовизначення і розгляду його компетентними органами; сецесія територіального утворення неприпустима без згоди держави (за виключенням тривалого недотримання останньою принципу рівноправства і самовизначення народів).

Само по собі законодавче закріплення процедури відокремлення територіальних утворень від держави може сприйматися як провокація сепаратизму. Однак сепаратистські настрої успішно розвиваються і без наявності правових умов. А відсутність правових механізмів розгляду питання про відокремлення конкретної території від держави може призвести до більш руйнівних наслідків, ніж наявність формальної процедури розгляду можливості відокремлення. Тобто наявність такої формальної процедури слід розглядати не як стимул для сепаратистських намірів, а як правове обмеження. Причому розробка процедури виходу територіального утворення до виникнення реальної загрози сецесії надає наступні можливості: підійти до утворення правових норм з позиції юридичної логіки, а не політичної доцільності, що за реальної загрози сецесії виявляється неможливим; надати даній процедурі функцію забезпечення інтересів суб'єктів, які найбільш постраждають при виникненні нових державних кордонів.

Складність процедури виходу територіальної спільноти зі складу держави здатна нейтралізувати спроби сецесії, які не користуються достатньою суспільно-політичною підтримкою, і спрямувати у цивілізоване русло і зробити менш руйнівним відокремлення спільноти, яка за відсутності правового механізму сецесії могла б перейти до терористичних чи інших суспільно небезпечних методів боротьби.

Встановлення такої процедури є прерогативою держави, а не спільноти, що відокремлюється. У сучасній практиці склалося кілька підходів до регуляції даного

питання. Так, у конституції може бути закріплений односторонній порядок сецесії, але це нетиповий варіант. У вітчизняних конституціях порядок сецесії ніколи не встановлювався. Єдиним прикладом його формального закріплення був Закон СРСР «Про порядок вирішення питань, пов'язаних із виходом союзної республіки із СРСР» [5] від 3 квітня 1990 року. Вказаний закон не суперечив конституційній декларації про свободу виходу союзної республіки зі складу СРСР: такий вихід не визначався згодою органів державної влади Союзу або волевиявленням інших союзних республік чи населенням СРСР в цілому. Але положенням ст. 9 Закону З'їзд народних депутатів СРСР був уповноважений встановлювати перехідний період (до п'яти років), протягом якого мали бути вирішені питання, пов'язані із виходом республіки із СРСР. У відповідності до ст.6 Закону рішення про вихід союзної республіки вважалось прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш двох третин громадян СРСР, що постійно проживали на території республіки. Відповідно до ст. 10 у випадку, якщо рішення про вихід не було прийняте за результатами референдуму, новий референдум міг бути проведений не раніше, ніж через 10 років з моменту останнього.

Крім того, виходячи зі змісту ст. 19 Закону, в останній рік перехідного періоду на вимогу однієї десятої частини виборців, які постійно проживають на території республіки, міг бути проведений повторний референдум щодо підтвердження рішення про вихід союзної республіки із СРСР. Громадянам СРСР, які проживали на території республіки, що здійснювала б вихід, надавалося право вибору громадянства, місце проживання і роботи, причому всі витрати, пов'язані із переселенням цих громадян, покладалися на цю республіку(ст. 15 вказаного закону).

Відповідно до іншого підходу, у конституційному законодавстві може бути передбачене право територіального утворення ініціювати питання про вихід за умови, якщо такий вихід супроводжується позитивними рішеннями, що прийняті від імені інших територіальних утворень і держави в цілому. Такий підхід також не можна назвати широко вживаним. Прикладом його є п. «д» ст.49 Конституції РСФСР [6] 1918 року, де допускалося «визнання виходу зі складу РФ окремих її частин» Всеросійським З'їздом Рад і ВЦВК Рад.

Сучасними прикладами держав, які формально допускають сецесію за умови схвалення суб'єкта, «зовнішнього» по відношенню до утворення, що претендує на відокремлення, є Бельгія і Канада. За подібності загальних рис процесуальні механізми, які потенційно можуть бути використані у цих країнах, різняться.

Рішення Верховного суду Канади вказує, що для підтвердження волевиявлення провінції вимагається проведення референдуму. Прийняте на провінційному референдумі рішення про бажання сформувати самостійну державу само по собі не призводить до відокремлення, а є підставою для ініціювання процедури прийняття поправки до Конституції Канади про вихід з її складу. Результати референдуму можуть розглядатися в якості такої підстави лише за умови однозначності питання, винесеного на референдум і коректності засобів, які використовувалися для отримання підтримки виборців[7].

Відповідно до Акта про ясність 2000 року[2], після прийняття провінційною легіслатурою рішення про намір винести питання про сецесію на референдум Палата громад розглядає формулювання даного питання і приймає резолюцію відносно її ясності, враховуючи позиції політичних партій, урядів і легіслатур інших провінцій, Сенату, представників корінних народів, та інші думки, які палата прийме до відома. У випадку негативного рішення Палати громад Уряд Канади не має права вступати у переговори про умови можливого відокремлення провінції зі складу Канади. У випадку позитивного рішення після проведення референдуму за умови підтримки населенням винесеного на голосування питання Палата громад приймає резолюцію відносно того, наскільки ясно є вираженим на референдумі волевиявлення і наскільки явною була більшість, що його

виразила. За умови дотримання вказаних вимог щодо реалізації виходу провінції зі складу Канади необхідним є прийняття конституційної поправки.

Бельгія також демонструє, що визнання допустимості виходу територіального утворення і поваги права прагнути незалежності можуть поєднуватися із практичною заборонаю сепаратистських ініціатив. Конституцію Бельгії крім документа із такою назвою, фактично складають ряд законів, які приймаються кваліфікованою більшістю у кожній із двох палат бельгійського парламенту за умови присутності більшості членів кожної лінгвістичної групи і схвалення більшістю голосів в кожній із цих груп.

Легітимне відокремлення Фландрії від Валлонії передбачає необхідність зміни вищезазначених законів, які є можливими лише у вказаний спосіб. Таким чином, ініціативи фламандських політичних партій отримують законодавче оформлення лише за умови схвалення франкомовних партій, і навіть якщо з ідеєю розділу Бельгії погодиться більша частина суспільства, процес оформлення такого розділу буде тривалим і поступовим.

Канадський і бельгійський підходи не є типовими для світової спільноти. Конституційне законодавство більшості сучасних держав просто обходить питання сецесії, а в країнах, для яких ця проблема є актуальною, законодавство прямо забороняє односторонній вихід територіального утворення зі складу держави.

Співвідношення права виходу зі складу держави із принципом територіальної цілісності має два аспекти: міжнародно-правовий і конституційно-правовий. Право націй на самовизначення не надає автоматично незалежності, а принцип територіальної цілісності не тотожний непорушності кордонів. Право націй на самовизначення не конфліктує з принципом територіальної цілісності держав, оскільки перший принцип розуміється достатньо обмежено – як право спільнот, що експлуатуються, або знаходяться у колоніальній залежності[8].

У національному законодавстві багатьох держав також поєднуються вказані принципи, але забезпечення територіальної цілісності сприймається обмежено, як захист від зовнішніх посягань, яким протиставляється внутрішня проблема національного самовизначення. Закріплення принципу територіальної цілісності не тотожне забороні сецесії, визнання цього принципу не виключає можливості виокремлення зі складу держави нової суверенної держави. За конституційно – правовим підходом територіальна цілісність передбачає неприпустимість появи у межах держави територіальних утворень, на які не поширювався би державний суверенітет (тобто, самопроголошення незалежності територіями), але безумовною перешкодою змінам державних кордонів принцип цілісності території не є.

За будь-яких обставин принцип територіальної цілісності не може розглядатися як єдиний чи базовий для політичного і суспільного устрою. Якщо зміни державної території відбуваються у відповідності зі встановленими процедурами, знаходять широку суспільну підтримку, то такі зміни можуть бути визнані правомірними. А приклад розпаду СРСР демонструє, що навіть порушення встановленої процедури виходу територіального утворення не виключає його офіційного визнання.

Високій рівень централізації в Україні створював впевненість у неможливості навіть ініціативи щодо виходу окремих територій. Але сучасна політична практика переконує, що до таких ініціатив слід бути готовими. Своєчасна розробка механізму сецесії могла б запобігти багатьом негативним наслідкам. Конституційний устрій України не допускає виходу зі складу територіальних утворень, але це не означає, що питання в принципі не може обговорюватися.

Заборона виходу територіального утворення зі складу держави не вирішує проблеми, а визнання принципової можливості такого виходу може стати гарантією забезпечення територіальної цілісності держави. Цей вихід може бути зумовлений

загальнонаціональним волевиявленням і наділенням органів державної влади правом абсолютного «вето» при розгляді конкретного відокремлення.

Сецесію як механізм правового регулювання можна розглядати за двома підходами: як юридичний факт, що викликає зміни територіальної сфери впливу і зупинення дій багатьох джерел права і правовідносин (відносини громадянства, відносини з приводу реалізації права власності), а також виникнення нових правовідносин; як правовий результат, умовою отримання якого є зміна правового статусу всіх суб'єктів і правового режиму об'єктів, що викликане втратою держави суверенітету над частиною своєї території. Уявлення про відокремлення територіальної спільноти від держави відповідно до другого підходу може слугувати певною гарантією збереження територіальної єдності. Сепаратистські настрої часто засновані на популізмі і використовуються для задоволення інтересів окремих політичних сил чи навіть осіб. Наявність легального, але складного і тривалого механізму відокремлення має зробити цей процес не вигідним для сил, що корисно зацікавлені у ньому, адже через тривалість процедури вони особисто скористатися результатом не зможуть. Таким чином, наявність правового механізму відокремлення за умови широкого роз'яснення для громадськості може стати гарантією збереження територіальної цілісності держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лексин И.В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. – 2012. - №2. – С.5-14.
2. Clarity Act (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. P. 26
3. Авакьян С. А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник МГУ. Сер. 11 "Право". - 2003. - № 2. – С. 24-30.
4. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569
5. Закон СССР "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. - 1990. - № 15, Ст. 252.
6. Конституция РСФСР 1918 г. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской республики [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm>
7. Choudhry S., Howse R. Constitutional Theory and The Quebec Secession Reference // Canadian Journal of Law and Jurisprudence. 2000. Vol. XIII. N 2. P. 143 - 169.
8. Декларация по случаю 50-й годовщины ООН // Дипломатический вестник. - 1995. - № 12, С. 36.