

Иван ЛЕКСИН

НОВЫЕ СУБЪЕКТЫ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена актуальным проблемам территориальной целостности государства, сецессии территориальных образований и дезинтеграции государства, праву наций на самоопределение, изменениям государственной принадлежности территориальных образований. Рассматриваются как общий международно-правовой и конституционно-правовой контекст, так и конкретные практические ситуации. Особое внимание уделено выходу Крыма из состава Украины, процедурным проблемам его принятия в состав Российской Федерации, сопровождавшим этот процесс юридико-техническим сложностям. Автором также поднимается вопрос об ограниченности эффективности правовых средств защиты от сепаратизма.

Ключевые слова: международное право, право на самоопределение, сецессия, статус, субъект Российской Федерации, территориальная целостность, федеративное устройство

Принятие новых субъектов в состав Российской Федерации, длительное время воспринимавшееся лишь как отдаленно-гипотетическое явление, неожиданно стало реальностью. Динамичность происходивших событий, естественно, не способствовала ни их обстоятельному научно-му осмыслению, ни тщательной проработке принимавшихся решений. Поэтому неудивительно, что, несмотря на наличие, казалось бы, давно заготовленной нормативно-правовой базы в виде Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. (в ред. от 31.10.2005) № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹, появление новых субъектов в составе Российской Федерации в марте 2014 г. оставило ряд не вполне ясных вопросов практического и теоретического характера. В данной статье будет предпринята попытка дать оценку правовым средствам, использованным для воссоединения Крыма с Российской Федерацией, указать на значение этого события для правовой науки, сформулировать предложения по совершенствованию юридической практики.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

Трансформация восприятия проблемы сецессии и территориальной целостности государства

В проблематике сецессии и дезинтеграции государства, как и в любой комплексной проблеме, сосуществует множество самостоятельных сюжетных линий, ведя рассуждения по которым, можно получать различные логические результаты. Однако в бытовом, политологическом, журналистском обиходе эти линии почти никогда не разводятся, вследствие чего вдумчивое осмысление часто подменяется шаблонными оценками и легковесными умозаключениями. Так происходит до столкновения с практическими трудностями, заставляющими по-новому взглянуть на ранее считавшиеся гипотетическими ситуации, ставшие реальностью.

В течение более чем двух десятилетий официальная позиция Российской Федерации по фактам выхода отдельных регионов из состава суверенных государств так или иначе обуславливалась печальным опытом разрушения Советского Союза, сопровождавшим это разрушение парадом суверенитетов внутри Российской Федерации, последовавшими вооруженными конфликтами на Кавказе и рядом других обстоятельств, заставлявших считать сепаратизм угрозой прежде всего собственной государственности. С учетом почти катастрофического политического и военного ослабления российского государства в конце XX в. вполне естественно, что Российская Федерация как член международного сообщества менее всего была заинтересована в появлении новых прецедентов политической дезинтеграции суверенных государств.

Первый значительный шаг в направлении трансформации названной позиции был совершен в 2008 г.: признание независимости Южной Осетии и Абхазии от Грузии поставило Россию перед необходимостью обоснования правомерности отделения от государства его части. Однако в целом отношение к проблеме сецессии оставалось сдержанным². И лишь в последние месяцы стремительно развивавшиеся социально-политические события на Украине способствовали заметному раскрепощению как экспертных политологических оценок, так и суждений, высказываемых в научном сообществе.

В свете всех произошедших событий *сецессия вышла из разряда безусловно осуждаемых явлений*. С политической точки зрения (учитывая сохранение потенциальных угроз территориальной целостности России) данному обстоятельству сложно дать сугубо положительную оценку, но с позиций науки оно заслуживает одобрения, поскольку преобладавшие прежде однобокие негативные оценки данного явления закономерно противоречили постулатам диалектической логики. Если же руководствоваться последней, то сецессию, как и любое обстоятельство, относящееся к объективной реальности, нельзя оценивать вне историко-политического контекста, без учета его многофакторности, без расчленения его на составляющие, без допущения неоднозначности и неизбежной противоречивости выводов.

² Лишь сравнительно немногие специалисты признавали невозможность практического искоренения данной проблемы и высказывались утвердительно в вопросе о формальной допустимости сецессии (см., напр.: *Ливеровский А.А.* Субъект Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии. Автореф. дис. д.ю.н. М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, 2003. С. 11, 16–19; *Шушканов П.А.* Проблемы законодательного регулирования изменения субъектного состава Российской Федерации. Автореф. дис. к.ю.н. М.: Российский университет дружбы народов, 2009. С. 13).

Диалектическая природа сецессии может обнаруживаться в самых различных, в т.ч. не вполне ожидаемых моментах. Сецессия может не только служить проявлением нарушения территориальной целостности государства, но и оказывать благотворное влияние на повышение системной устойчивости государства³, тем самым способствуя укреплению его территориальной целостности в сократившихся пространственных пределах. Это суждение представляется справедливым, в частности, для современной Украины, в составе которой Крым представлял собой наиболее проблемный в социально-политическом отношении регион и наиболее чужеродную часть ее «государственного организма». Его отторжение хотя и усилило центробежные ожидания и сепаратистские настроения в восточных регионах Украины, в то же время повысило гомогенность национально-культурного состава населения Украины, а также и гомогенность его политических ориентиров, и в связи с этим может рассматриваться в числе факторов повышения, в целом, сопротивляемости украинского государства по отношению к угрозам территориальной целостности.

Конечно, сказанное не может служить серьезным утешением для Украины как суверенного субъекта международного права. Но, как бы то ни было, необходимо признать, что нахождение в составе любого государства пространственно обособленного (особенно окраинного) и при этом специфического в национальном, языковом, культурном, конфессиональном и подобных отношениях образования, само по себе, ослабляет государство, а в случаях существенного ухудшения социально-экономического положения или возникновения иных проблем, ассоциируемых с центральной властью, — служит катализатором дезинтеграции.

Это подтверждается как зарубежным опытом, так и отечественной историей. Например, присоединение Финляндии и Польши к Российской империи в начале XIX в., с одной стороны, служило свидетельством возросшей политической и военной мощи России, но, с другой — нахождение данных регионов в составе Империи часто выступало фактором дестабилизации внутривнутриполитической обстановки. Аналогично можно оценить включение трех прибалтийских республик в состав СССР в 1940 г., приведшее к повышению его национально-культурной и хозяйственной неоднородности, а в конечном счете — сыгравшее роковую роль в судьбе Союза: именно с этих республик началось его разрушение⁴.

Отделение Крыма от Украины и его присоединение к Российской Федерации представляет собой и важный эмпирический материал для развития политико-правовых представлений о территориальной целостности государства.

Во-первых, два названных события дополнили перечень международно-правовых головоломок, порожденных *столкновением права наций на самоопределение и принципа территориальной целостности* (а равно различиями в

³ См.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа // *Российский экономический журнал*. 2003. № 1. С. 67–68.

⁴ При определенном стечении обстоятельств отделение части территории государства является политически оправданным и может служить средством сохранения государственности. В критической ситуации пожертвовать такой частью может оказаться политически более целесообразным, чем стремиться во что бы то ни стало удержаться в имеющихся границах. Так, создание в 1920 г. «буферной» Дальневосточной Республики было призвано обезопасить Советское государство от прямого вооруженного конфликта с Японией — ценой потери Амурской, Забайкальской, Камчатской, Приморской и Сахалинской областей.

толковании названного права и названного принципа). Строгого, общепринятого понимания ни первого, ни второго явления юридической наукой и практикой не выработано. Если добиваться их совместимости, то следует исходить из неизбежности сужения трактовки либо первого, либо второго. Право наций на самоопределение часто толкуется ограничительно: в наиболее узком смысле — как относящееся лишь к эксплуатируемым сообществам (прежде всего к колониальным и иным зависимым владениям, крайне малочисленным на данный момент). При таком понимании в этнически, лингвистически, культурно однородных государствах право наций на самоопределение практически не угрожает принципу территориальной целостности.

При этом даже абсолютизация права наций на самоопределение не препятствует конституционному закреплению принципа территориальной целостности⁵. Указанное право тем более уживается с данным принципом в его узком международно-правовом понимании: он призван защищать государство от агрессии, военной оккупации, иных действий против политической независимости государства со стороны других государств. Однако принцип территориальной целостности не гарантирует государству защиты от угрозы внутреннего распада. Не являются такой гарантией и положения национального законодательства. Регионы не обладают безусловным правом одностороннего выхода из состава государства и в отсутствие закрепления таких гарантий (напротив, предоставить регионам такое право способно лишь национальное законодательство)⁶.

В то же время содержание международно-правовых документов предполагает существование своего рода условного права сецессии: этносу или иному потенциально государствообразующему сообществу нельзя отказать в праве в одностороннем порядке выйти из состава государства в случае деятельного несоблюдения последним принципа равноправия и самоопределения народов⁷. Поэтому даже прямой конституционный запрет выхода территориального образования из состава государства не исключает правомерности такого выхода исходя из положений международного права.

Во-вторых, изменение государственно-территориальной принадлежности Крыма служит наглядной иллюстрацией того, что *вопрос о территориальной целостности и сецессии не является сугубо правовым*, а проблемы, относящиеся к этим явлениям, не могут быть разрешены сугубо правовыми средствами. Это — вопрос прежде всего политической воли, идеологии, экономических интересов и даже морального состояния общества. Любая позиция, кото-

⁵ Подробнее см.: Лексин И.В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. 2014. № 2. С. 12.

⁶ Подробнее см.: Лексин И.В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. М.: ИД КДУ, 2013. С. 271–274.

⁷ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, говорит о недопустимости действий, которые вели бы к расчленению либо к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства только «государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов и имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории» (Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М. 1996. С. 7). Данная идея отражена и в Декларации по случаю пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций, принятой 24 октября 1995 г. Резолюцией 50/6 на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (см.: Дипломатический вестник. 1995. № 12. С. 36).

рая была бы занята по данному вопросу Республикой Украина, Российской Федерацией, а равно Республикой Крым, оказалась бы оспоримой с правовой точки зрения. В свою очередь правовая наука ни в данный момент, ни по прошествии необходимого для спокойного осмысления присоединения Крыма к России времени, как представляется, не должна давать «моральную» оценку произошедшему. Данный вопрос следует оставить истории, социологии и политологии.

Кроме того, обосновывая соответствие или несоответствие произошедшего перехода Крыма в Российскую Федерацию международному праву, необходимо иметь в виду, что последнее само по себе весьма политизировано. Содержание и границы международного права ситуативны и изменчивы, причем эта изменчивость довольно произвольна: правовой характер тем или иным решениям придается по воле государств, независимо от того, соответствуют ли эти решения принципам международного права, по мнению других участников международного сообщества (например, как известно, независимость Республики Косово признана более чем сотней государств).

В-третьих, хотя новейшей истории известно немало примеров выхода территориальных образований из состава независимых государств, каждый такой случай настолько специфичен и уникален, что пытаться подвести его под систему строгих общеобязательных правил если не невозможно, то, по крайней мере, непродуктивно. Из этого обстоятельства вытекает *вопрос о применимости понятия прецедента к случаям нарушения территориальной целостности государств*, и (в связи с предыдущим тезисом) об обоснованности и практической осмысленности отсылок к таким прецедентам. Так, с одной стороны, признание выхода Косово из состава Сербии состоялось в отсутствие прецедентов. В свою очередь, апеллирование к «косовскому» прецеденту как к обоснованию выхода Крыма из состава Украины, как показывает практика, не воспринято международным сообществом. Из этого можно заключить, что появление новых прецедентов само по себе нейтрально к политическому будущему государств, в которых сильны национальные сепаратистские движения. Практический юридический и политический эффект этих прецедентов будет зависеть от их интерпретации членами мирового сообщества.

Несовершенство конституционно-правовой основы расширения субъектного состава Российской Федерации

Действующий в настоящее время порядок расширения субъектного состава Российской Федерации заведомо далек от совершенства — прежде всего в силу специфики конституционного регулирования отношений в сфере территориального устройства. Положения Конституции РФ по данному поводу настолько абстрактны и неконкретны, что законодательный порядок указанного расширения не мог не оказаться дискуссионным. В ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ говорится о «принятии в Российскую Федерацию нового субъекта» и «образовании нового субъекта в составе Российской Федерации», но данные формулировки не позволяют установить содержание предполагаемых ими территориальных изменений. По сути, Конституция РФ не только не устанавливает процедурные правила изменения числа субъектов РФ (оставляя их содержание на усмотрение федерального законодателя), но даже не определяет способы осуществления таких изменений.

Смысл названных категорий расшифрован только в Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Законодателем принятие субъекта в состав Российской Федерации искусственно ассоциировано с присоединением территории иностранного государства или ее части, хотя возникновение нового субъекта РФ в пределах существующих государственных границ (названное законодателем «образование нового субъекта Российской Федерации») также подразумевает его принятие в качестве члена Федерации. Возможно, *образование и принятие нового субъекта РФ грамотнее было бы представлять как разные стороны одной процедуры*: субъект РФ можно было бы считать образованным с момента принятия в состав Российской Федерации (или принятым — с момента образования).

Сам порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, установленный в названном Федеральном конституционном законе, также заслуживает некоторых критических замечаний.

Во-первых, в ст. 4 названного Федерального конституционного закона предусмотрена возможность предоставления иностранному государству, пожелавшему войти в состав России, статуса республики, края или области, а части иностранного государства, принимаемой в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта, — статуса республики, края, области, автономной области или автономного округа. В данной формулировке законодатель, с одной стороны, подчеркнул (как представляется, напрасно) статусное неравенство субъектов РФ, а с другой — упустил из виду существование за рубежом населенных пунктов, могущих претендовать на статус городов федерального значения. Практическая необходимость исправления данного упущения проявилась при первом же практическом случае расширения субъектного состава Российской Федерации, имевшем место в 2014 г.

Во-вторых, положения названного Федерального конституционного закона не учитывают возможности присоединения к Российской Федерации крупного иностранного государства (например, из числа соседних государств, входящих в СНГ). Вряд ли возможно с уверенностью утверждать, что такое государство будет удовлетворено предоставлением ему статуса республики в составе Российской Федерации. По меньшей мере, законодателю следовало бы предусмотреть возможность образования на территории присоединяющегося государства нескольких субъектов РФ, пространственно соответствующих его административно-(политико-) территориальным единицам. С существованием данной недоработки, как известно, пришлось столкнуться при принятии в состав Российской Федерации Крыма (на территории которого было образовано два новых субъекта РФ) — не самого обширного региона.

В-третьих, специалистами неоднократно высказывалось недоумение в связи с предоставлением (положением ч. 1 ст. 6 названного Федерального конституционного закона) возможности инициировать принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части только самому этому государству⁸. Сведение роли

⁸ См.: Дмитриев Ю.А. Комментарий к проекту Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Право и жизнь. 1999. № 19. С. 98–99.

Российской Федерации к рассмотрению предложения иностранного государства, конечно, не противоречит ни Конституции РФ, ни юридической доктрине, но в практических ситуациях может вызывать предсказуемые сложности. Так, отмеченное обстоятельство – в числе прочих – обусловило принятие Крыма в состав Российской Федерации необходимостью предварительного официального признания его независимым государством.

В-четвертых, в условиях, когда под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта понимается присоединение иностранного государства или его части на основании международного договора, подлежащего ратификации, принятие федерального конституционного закона по этому же поводу оказывается отчасти излишним звеном. Процедура, предусмотренная Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», предполагает последовательное принятие обычного федерального закона (о ратификации международного договора) и федерального конституционного закона фактически по одному и тому же вопросу. Это обстоятельство само по себе позволяет сомневаться в рациональности предусмотренной процедуры. Кроме того, в случае ее реализации может возникнуть любопытная ситуация: международный договор о принятии иностранного государства или его части в Российскую Федерацию в качестве ее нового субъекта может быть ратифицирован в порядке, предусмотренном для принятия обычного федерального закона, но при этом в палатах Федерального Собрания РФ может не оказаться достаточного числа голосов для принятия федерального конституционного закона.

В целом можно заключить, что в рамках рассматриваемой процедуры принятие федерального конституционного закона наряду с ратификацией международного договора Российской Федерации не вполне оправдано:

- все требующие регламентации условия и порядок присоединения региона к Российской Федерации, правила переходного периода, правопреемства и пр. могут быть установлены в международном договоре (коль скоро согласно положению ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы);
- федеральный конституционный закон и международный договор Российской Федерации по юридической силе не находятся в иерархических отношениях (в случае противоречий между этими документами федеральный конституционный закон, согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., не должен иметь преимущества). Поэтому появление федерального конституционного закона о принятии в состав Российской Федерации нового субъекта служит демонстрацией распространения государственного суверенитета Российской Федерации на новую территорию, но не может иметь значения юридического факта, знаменующего появление нового субъекта в составе Российской Федерации (такое значение имеет вступление в силу международного договора Российской Федерации, а не федерального конституционного закона);
- по этой же причине в случае принятия федерального закона о ратификации международного договора отклонение той или иной

палатой Федерального Собрания РФ проекта федерального конституционного закона не может рассматриваться как препятствие появлению нового субъекта в составе Российской Федерации, поскольку последняя не вправе отказываться от международных обязательств, оправдываясь содержанием собственного законодательства⁹.

Юридико-технические сложности появления двух новых субъектов в составе Российской Федерации

Как в Договоре от 18 марта 2014 г. между Российской Федерацией и Республикой Крым «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов», так и в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁰ допущены юридико-технические упущения.

Первое. Согласно ст. 1 названного Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты его подписания. При этом принятие Республики Крым в Российскую Федерацию «осуществляется в соответствии с... федеральным конституционным законом о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым»¹¹, который не существовал и, очевидно, не мог применяться в момент подписания названного Договора (и следовательно, в момент принятия Республики Крым в Российскую Федерацию).

Второе. Названный Договор предусматривает в ст. 5, что «со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации». Признание названных жителей гражданами Российской Федерации подразумевает, в частности, что на них распространяется действие Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях. Вполне естественно, что названные нормативные правовые акты предусматривают в качестве соответственно преступлений и административных правонарушений деяния, не являвшиеся таковыми согласно украинскому законодательству, и устанавливают более строгие наказания за деяния, квалифицировавшиеся соответственно в качестве преступлений и административных правонарушений исходя из содержания законодательства Республики Украина. Между тем, согласно ч. 1 ст. 54 Конституции РФ, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Маловероятно, конечно, что данное обстоятельство причинило существенные неудобства гражданам и юридическим лицам (кроме того, Конституционный Суд РФ по результатам проверки соответствия Конституции РФ названного Договора

⁹ В принципе, данная проблема преодолима: для этого в самом международном договоре должно быть указано, что условием его вступления в силу является принятие федерального конституционного закона, но такое указание не снимает сомнений в осмысленности отмеченного дублирования форм принятия решений.

¹⁰ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

¹¹ СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

не выявил в нем противоречий Конституции РФ¹²), но с технической точки зрения указанное положение все же представляется небесспорным.

Третье. Названный международный договор является двусторонним. Однако он подписан представителями не только Российской Федерации и Республики Крым, независимость которой признана Российской Федерацией, но и города Севастополя, упомянутого в Указе Президента РФ от 17 марта 2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» в качестве носителя особого статуса в составе Республики¹³, но никогда не обладавшего международной правосубъектностью.

Четвертое. В акте воссоединения Крыма с Российской Федерацией совместились принятие в состав последней иностранного государства и образование новых субъектов Российской Федерации, что отражено в наименовании как названного Договора, так и названного Федерального конституционного закона. В обоих документах предусмотрено образование в составе Российской Федерации двух новых субъектов. Однако, согласно ч. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в случае принятия в Российскую Федерацию иностранного государства ему может быть предоставлен статус республики, края или области¹⁴. Появления на территории присоединяющегося иностранного государства двух или большего числа субъектов РФ (равно как и образование города федерального значения) разработчики названного Федерального конституционного закона, как было сказано выше, не предусмотрели.

Процедура появления в составе Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя не вписывается и в порядок, установленный названным Федеральным конституционным законом для образования новых субъектов РФ (в последнем так обозначается лишь объединение существующих субъектов РФ в новый). Однако Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ говорит именно об «образовании в составе Российской Федерации новых субъектов». Конечно, федеральные конституционные законы не составляют иерархии между собой, и несоответствие Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не влечет сомнений в действительности первого. В то же время данное обстоятельство не означает, что подобная несогласованность между федеральными конституционными законами не заслуживает исправления.

Пятое. Ч. 2 ст. 16 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ предусматривает в течение переходного периода обращение на территории новых субъектов РФ национальной денежной единицы Украины, хотя, согласно ч. 1 ст. 75 Конституции РФ, денежной единицей в Российской Федерации является рубль, и введение других

¹² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // СЗ РФ. 2014. № 13. Ст. 1527.

¹³ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1259.

¹⁴ СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

денег в Российской Федерации не допускается. Более корректным было бы предварительное внесение в Конституцию РФ поправки, позволяющей в исключительных случаях использование на территории Российской Федерации иных денежных единиц помимо рубля, либо же совмещение момента вхождения Крыма в состав Российской Федерации с моментом прекращения обращения на его территории иностранной денежной единицы. Однако, конечно, данные альтернативы оказались неприемлемыми по прагматическим и политическим соображениям.

***Защита от сепаратизма: ограниченная эффективность
правовых средств***

Повышение активности сепаратистских движений в различных странах¹⁵ не может не вызывать беспокойства и за территориальную целостность Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос об эффективности правовых средств защиты территориальной целостности государства. Данные средства часто воспринимаются как панацея от проявлений сепаратизма, однако их реальный потенциал не столь велик, как может показаться.

Во-первых, необходимо учитывать возможные расхождения между политической целесообразностью и юридической допустимостью тех или иных мер. Слово «сепаратизм» привычно воспринимается в негативном ключе, но это не означает, что все связанные с ним обстоятельства поддаются воздействию со стороны законодателя¹⁶. Как бы ни было желательно формирование препятствий национальному и иному сепаратизму, далеко не все правовые средства окажутся оправданными этой целью¹⁷.

Во-вторых, крайне важно правильно определить круг деяний, за совершение которых допустимо применение уголовно-правовых наказаний. Согласно ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса РФ, «не является преступлением действие, хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния... предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности». Если призывы к вооруженным действиям, очевидно, обладают таким качеством, то, например, рассуждениям о допустимости самоопределения приписать такую опасность вряд ли возможно (исключение может составить разве что режим военного положения, но даже в рамках него для борьбы со словесным «оправданием сепаратизма» вполне достаточно мер административного принуждения).

¹⁵ В 2011 г. от Судана отделилась Республика Южный Судан. В автономном сообществе Каталония набирает популярность идея отделения от Королевства Испания. Все более реальными становятся перспективы мирного распада Королевства Бельгия. На сентябрь 2014 г. намечен референдум по вопросу о независимости Шотландии.

¹⁶ Так, в ноябре 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации под номером 379820-6 был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Данным документом в числе прочего предлагалось дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации ст. 282.3 («Пропаганда сепаратизма»). В ее составе наиболее спорной видится формулировка ч. 3, которой предлагалось установить наказание за публичное выражение симпатии к сепаратистским движениям, за публичное отрицание или постановку под сомнение территориальной целостности Российской Федерации, за одобрение и даже за попытку оправдания сепаратизма.

¹⁷ В частности, вызывает определенные сомнения совместимость названной нереализованной законодательной инициативы с провозглашенными Конституцией РФ народным суверенитетом, свободой слова, митингов, шествий и пр.

В-третьих, даже поддающиеся криминализации деяния законодательно не всегда оправдано предусматривать в качестве преступлений. Так, уголовное преследование эффективно в отношении отдельных преступных элементов, но не в отношении пусть и незначительных в сравнении со всем населением, но массовых движений. Например, сложно представить применение не административно-правовых, а уголовно-правовых мер в отношении участников тысячной демонстрации, хором скандировавших требование предоставить независимость какой-либо местности¹⁸. Кроме того, маловероятно, что судебный процесс по подобному делу не создал бы политической рекламы сепаратизму. Поэтому практический эффект от появления названного состава преступления может оказаться и обратным задуманному. Вполне можно ожидать, что сепаратистские движения окажутся заинтересованы в том, чтобы обзавестись «политическими заключенными», которые символизировали бы их борьбу за суверенитет и которых можно было бы использовать для политических спекуляций и компрометирования России в глазах мирового сообщества.

В-четвертых, в защите территориальной целостности следует грамотно комбинировать нормативное и индивидуальное правовое регулирование. Наиболее спорным в этом отношении видится прямое нормативное запрещение выхода территориального образования из состава государства. Такой запрет и право сепарации состоят в своеобразной и парадоксальной на первый взгляд диалектической взаимосвязи. Государство, преследующее за мирное стремление к самоопределению, создает основание для саморазрушения, поскольку автоматически подпадает под действие международно-правовых положений, допускающих сепарацию. Воспрепятствование мирному стремлению к административной или политической самостоятельности (автономии) служит, по сути, оправданием вооруженному сепаратизму. Поэтому формальный нормативный запрет сепарации может быть опасен для государства не меньше, чем сама сепарация. Объектами нормативных запретов и основаниями для применения мер правового принуждения должны становиться насильственные действия (и приготовления к ним), а равно любые действия, причиняющие вред правам и законным интересам других лиц, но не само событие сепарации и не стремление к независимости как таковое.

Несмотря на отмеченный риск установления нормативного запрета выхода территориального образования из состава государства, последнее обладает всеми правовыми возможностями для эффективного блокирования попыток такого выхода посредством индивидуального правового регулирования. Представляется вполне допустимым, без ущерба для признания права на самоопределение, обусловить выход территориального образования из состава государства положительным общенациональным волеизъявлением, наделив общегосударственные

¹⁸ Такого рода ситуации, в принципе, подпадают под действие положения ст. 280¹ Уголовного кодекса РФ, установившей наказание за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (см.: СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 26. Ст. 3012; 1999. № 28. Ст. 3489; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4848; 2004. № 30. Ст. 3091; 2006. № 31. Ст. 3452; 2007. № 31. Ст. 4008; 2009. № 1. Ст. 29, № 52. Ст. 6453; 2010. № 31. Ст. 4164; 2011. № 30. Ст. 4598, № 50. Ст. 7362; 2012. № 47. Ст. 6401; 2013. № 44. Ст. 5641, № 52. Ст. 6998).

органы власти (или предоставив решение данного вопроса населению государства в целом) правом абсолютного вето при рассмотрении каждой конкретной инициативы сепарации¹⁹.

В-пятых, в стремлении обеспечить государственную целостность нельзя допускать подмены одного социального регулятора другим, всецело полагаясь на силу и эффективность законодательных решений. Как бы то ни было, *допущение или недопущение выхода региона из состава государства — это вопрос прежде всего политического выбора*. Юридически исключать возможность отторжения части государственной территории — значит лишать себя пространства для политического маневра и пытаться защитить одну ценность, подвергая дополнительному (возможно — излишнему) политическому риску гораздо большую ценность. В жертву сохранения территориальной целостности в конечном счете может оказаться принесенной сама государственность.

Государственная целостность есть социальная ценность — наряду с безопасностью, неприкосновенностью личности, тайной личной жизни. Необходимость защищать эти ценности общепризнанна. Но мыслимы ли, например, наказания не за само вмешательство в частную жизнь, а за призывы к такому вмешательству, не за посягательство на государственную безопасность, а за призывы отказаться от некоторых государственных органов, ее обеспечивающих? Очевидно, что криминализация таких деяний не вписывалась бы в существующий социальный порядок. Это не означает, что этот порядок безразличен к названным явлениям. Напротив, представления об уровне государственной безопасности, пределах вмешательства в частную жизнь и допустимые меры физического воздействия входят в число основ данного порядка. Но их поддержание осуществляется не только и часто не столько за счет правового принуждения, сколько за счет политических средств, общественного мнения и общественной и индивидуальной морали. Равно и государственное единство поддерживается более единством фактических интересов общества, воспитательно-идеологическим воздействием нежели формальными запретами.

Ужесточение юридических санкций может вызывать иллюзию защищенности от угроз, неустранимых правовыми средствами. Между тем появление тех или иных законодательных норм нельзя воспринимать как окончательное решение проблем, на которые они направлены. Защита территориальной целостности государства есть перманентный процесс, основу которого составляет проведение грамотной социальной, экономической, кадровой, информационной политики. Это не означает, что роль законодателя в данном вопросе незначительна. Напротив, правовые нормы создают необходимую инфраструктуру решения проблем. Надо лишь не забывать, что усердие в законотворчестве имеет своего рода пределы полезности, а *воспринимаемый уровень государственного единства есть в первую очередь результат практической деятельности представителей государства и состояния общественного сознания*, а не заслуга существования юридических запретов и санкций.

¹⁹ Подробнее см.: *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 180.