

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**The implementation of the right  
to self-determination as a contribution  
to conflict settlement**

**Report by Professor Yury Reshetov  
Moscow State Institute of International Relations**

**Conference on Legal frameworks to facilitate the settlement  
of ethno-political conflicts in Europe  
(Baku, 11-12 January 2002)**

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ КАК ВКЛАД В РАЗРЕШЕНИЕ  
КОНФЛИКТОВ**

**Причины и трагические последствия междунациональных  
конфликтов**

После окончания холодной войны в мире произошло резкое увеличение числа межнациональных или межрелигиозных конфликтов.

Помимо реальных противоречий и разногласий, существующих между различными народами, исторических конфликтов, продолжающихся и по сей день, разных условий экономического развития, расовых, национальных, этнических, религиозных и культурных предрассудков одним из факторов, дестабилизирующих международное сообщество, подрывающих мир и безопасность, являются экстремистские интерпретации права народов на самоопределение, сведение его практически к праву на отделение.

В этих конфликтах разрушаются условия, необходимые для экономического и социального развития, и поглощаются ресурсы, необходимые для решения насущных задач обеспечения населения, находящегося в крайне бедственном положении, питанием, образованием и жильем. Во многих случаях жестокие этнические, религиозные, социальные, культурные или языковые распри угрожают единству государств. С окончанием холодной войны эти локальные конфликты стали самой распространенной и непосредственной угрозой миру.

Ещё более трагической становится ситуация, если к ней примешиваются или даже становятся основным фактором цивилизационные или глобальные религиозные конфликты. В

этих случаях есть все основания опасаться их превращения в гуманитарные катастрофы.

О разрушительных последствиях требований государственной независимости свидетельствуют события и в Югославии, и на территории бывшего Советского Союза. Отделение, разделение это и признак неудовлетворенности и нарушения прав человека, и одновременно - начало новых конфликтов и нового нарушения прав человека. И ссылки на историю не помогают. Да и в практическом плане в большинстве случаев неясно, как надо обособляться.

Часто претензии на самостоятельное государственное существование по той или иной причине поддерживаются уже существующими государствами, следствием чего является поспешное признание новых государств, что включает в себя и признание во многих случаях произвольных границ. Трагедия народов бывшей Югославии, по признанию ведущих политических лидеров, является в значительной мере следствием скоропалительного признания новых республик ведущими западными странами.

В некоторых случаях на смену недовольства недостаточными условиями для развития своей культуры и языка, подогреваемого в своих целях политиками, пришли кровопролитные конфликты во имя независимости, унесшие тысячи жизней.

"Отсутствие ясности в отношении самоопределения, писал известный американский дипломат М.Кампельман, -в сочетании с демагогическими призывами отравило дискуссию. Поэтому я считаю, что этот достойный сожаления интеллектуальный просчет способствовал в настоящее время хаотическому политическому насилию и анархии, которые, как мы видим, раздирают на части Восточную Европу и большую часть бывшего Советского Союза. Для интеллектуального сообщества есть еще, однако, время сориентировать по этому вопросу наших политических лидеров, которым в высшей степени нужны ясные установки, основанные как на принципе, так и на практике"1.

#### Утверждение принципа права народов на самоопределение в международном праве

Один из основоположников права на самоопределение американский президент В.Вильсон полагал, что это - право колониальных народов, и понимал, по словам одного из своих соратников, что этот принцип "благосамок для мира и стабильности", "может вызвать трудности во многих странах", "наполнен динамитом".2

Другой автор этого права В.И.Ленин, выступая за право на отделение, развал существовавших государств, проявлял одновременно равнодушие к решению национального вопроса как такового, не признавал на практике даже гораздо более скромных форм самоопределения. Так он вел борьбу против культурно-национальной,<sup>3</sup> национально-территориальной автономии<sup>4</sup> и федерализма<sup>5</sup>. Лишь после революции Ленин пересмотрел по вполне понятным причинам свою точку зрения на федерацию.

Между тем до революции программы многих русских политических партий содержали вполне разумные положения по национальному вопросу. Так, программные требования эсеров предусматривали

1. Kampelman M. Secession and the Right of Self-Determination. The Washington Quarterly. Summer 1993 p. II-12.

2. Lansing R. Self-Determination. Saturday Evening Post. 1921. Apr. P.6

3. Куличенко М.И Национальные отношения в СССР и тенденции их развития. М. 1972, с. 141

4. Семенов П. Г. Нация и национальная государственность СССР. Вопросы истории . 1966 № 7 с. 76.

5. Ленин ПСС. т. 33 с. 74

"установление демократической республики с широкой автономией областей и общин, как городских, так и сельских, возможно более широкое применение федеративного начала к отношениям между национальностями, признание за ними безусловного права на самоопределение;<sup>6</sup> меньшевики поддерживали идею культурно- национальной автономии"; кадеты выступали за "право свободного культурного самоопределения наций"<sup>7</sup>.

Проблемы права на самоопределение рассматривались и на международном уровне. В рамках Лиги Наций, например, при решении целого ряда вопросов руководствовались тем, что в международном праве не существует права на отделение.<sup>8</sup> В то же время Лига Наций внесла большой вклад в утверждение защиты прав меньшинств на свою культуру, религию, образование.

Утверждение принципа права на самоопределение связано прежде всего с деятельностью ООН. В Уставе Организации он упоминается дважды. В пункте 2 статьи I провозглашается, что одна из целей Организации - "развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов". В статье 55 самоопределение народов отнесено к одной из основ мирных и дружественных отношений между нациями, которые сами являются условиями стабильности и благополучия. Показательно, что сама эта статья входит в главу "Международное экономическое и социальное сотрудничество".

В докладе ООН 1945 года подчеркивалось, что принципы Устава включают в себя право на самоуправление народов, а не право на отделение.

6. Полный сборник платформ всех русских политических партий. С.Пб. 1907 с.с.30-31

7. Ленин ПСС. т.25 с. 281

8. League of Nations Official Journal. Oct. 1920 N.3 p.5.

9. Documents of the United Nations Conference on International Organization 1945 V.6 p.296

Элеонора Рузвельт, в то время постоянный представитель США при ООН, еще в 1952 году заявила: "Означает ли самоопределение право на отделение? Представляет ли собой самоопределение право на расчленение или оправдание расчленения наций? Означает ли самоопределение право народа разорвать связи с другим государством независимо от экономических последствий для других стран, независимо от того, какие последствия для их внутренней стабильности и их внешней безопасности это может иметь, независимо от последствий для их соседей или международного сообщества? Конечно же, нет"<sup>10</sup>;

В период деколонизации право на самоопределение толковалось прежде всего в интересах завершения этого процесса и явно расширительно.

Впоследствии устанавливается прочная тенденция рассматривать это право в контексте всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод.

### В интересах соблюдения прав человека

Включение в разработанные к 1966 году международные пакты о правах человека статьи о праве всех народов на самоопределение следует рассматривать не как провозглашение этого коллективного права в качестве какого-то суперправа, во имя реализации которого могут нарушаться другие права человека, а как требование его осуществления прежде всего в интересах всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод.

10. The Universal Validity of Man's Right to Self-Determination. Department of State Bulletin. 1952. V.27 p.917

По существу, такое толкование принципу равноправия и самоопределения народов дает и принятия в 1970 году Генеральной Ассамблеей Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН.

В ней осуществление этого права обуславливается важными ограничительными положениями.

Во-первых, "каждое государство обязано содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом".

Во-вторых, давалось краткое, но, тем не менее, довольно четкое перечисление способов осуществления права на самоопределение, таких как "создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом".

Однако, в-третьих, в Декларации не только подтверждалось важнейшее требование об отказе от любых действий, ведущих к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, но и указывались условия, при соблюдении которых само право на самоопределение, по существу, ограничивается и не может включать в себя расчленение государств, нарушение территориальной целостности, политического единства государства. Важнейшее из них - наличие "правительства, представляющего весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи".

Поэтому если правительство на недискриминационной основе с соблюдением основных прав человека и свобод предоставляет своему населению право на участие в политической и социальной жизни государства, то попытки, направленные на расчленение государства, подрыв его территориальной целостности, политического единства, являются незаконными.

Таким образом, самоопределение не является самоцелью. Поощряя осуществление права народов на самоопределение и уважение этого права, государства обязаны содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом ООН.

Неизменной составной частью этих действий должно быть принятие мер для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи. Государства должны также принять меры для закрепления и защиты прав коренных народов, их социальных, культурных, экономических и политических признаков.

Современное международное право исходит из того, что право на отделение не является автоматически общепризнанным способом осуществления права народов на самоопределение.

Легитимными создание суверенного и независимого государства национальной или этнической группой или её свободное при соединении к другому независимому государству могут быть в случаях, когда это является следствием мирных соглашений между различными национальными или этническими группами в рамках того или иного государства, или когда такая возможность закреплена в конституциях государств и это реализуется при соблюдении соответствующих процедур этих государств и норм международного права

Недопустимо использование силы под каким бы то ни было предлогом, будь то для достижения независимости в качестве средства осуществления права народов на самоопределение, будь то для подавления мирных требований об отделении.

Последнее разумеется не распространяется на ситуации, когда сепаратизм приобретает вооруженные террористические формы.

Общепризнанные способы осуществления права народов на самоопределение как вклад в разрешение конфликтов

Общепризнанными способами осуществления права народов на самоопределение, основанными на их волеизъявлении и ведущими к более полному уважению и соблюдению их политических, гражданских, социальных, экономических и культурных прав являются национально-культурная автономия, национально-территориальная автономия, различные формы федерализма и конфедерации.

В качестве таковых они являются наиболее эффективной гарантией предотвращения и урегулирования междунациональных конфликтов.

Психологической основой такого эффекта осуществления этих форм самоопределения является то, что если народ, этносы, этнические группы принимают через их посредство активное участие в решении государственных и общественных проблем, в гарантировании прав человека, сохранении традиционной культуры и религии, контроле за использованием природных ресурсов, экологических мероприятиях, вряд ли найдутся веские причины побудить их начать борьбу за полную независимость, которая не даст им дополнительных возможностей влиять на свою судьбу, но лишь поставит перед ними новые, порой неразрешимые задачи, принесет им на долгое время громадные страдания.

При этом, разумеется, объем вопросов, которыми могут в порядке осуществления права на самоопределение заниматься этнические общности при различных его формах различен.

Полностью

распространенными в мире являются самые разнообразные формы национально-культурной автономии. Такого рода автономия дает возможность сохранять этническую самобытность тех или иных народов, решать вопросы развития религии, культуры, языка, образования. Преимущество этой формы состоит в том, что вопрос о территориальном разграничении снимается.

Национально-культурная автономия означает предоставление национальным меньшинствам, не составляющим значительных компактных групп в населении страны, а то и вовсе разрозненным, живущим попеременно с другими этническими группами, прав и возможностей использования своих культурных традиций, языка, религии, верований.

Эта форма самоопределения, как правило, не вызывает большего дискомфорта пользующимся ею индивидам, что снимает вопрос о возникновении острых конфликтных ситуаций.

Особенно же велик с точки зрения предотвращения и урегулирования национальных конфликтов потенциал национально-территориальной государственности или автономии, будь то в унитарном или федеративном государстве.

Поскольку же этой форме самоопределения присуща определенная степень политического суверенитета (его не следует путать с независимостью), степень ощущения комфорта жителями автономии высока и снимает в большинстве случаев вопрос о сепаратизме. Разумеется при этом подразумевается, что речь идет о подлинной автономии, а не о её подделке.

Следует иметь в виду, что в федеративных государствах, например, Российской Федерации национально-территориальные образования, являющиеся субъектами федерации, имеют более широкие права, чем те, которые даёт автономия.

Надо сказать, что в некоторых государствах автономные образования обладают не только широкими внутренними полномочиями, но и большими реальными возможностями независимо от метрополии принимать участие в ведении внешнеэкономических дел. В качестве примера можно сослаться на Фарерские острова и Гренландию, являющиеся частью датского королевства. Внешнеэкономические и рыболовные соглашения, заключаемые Гренландией отвечают порой далеко не полностью интересам собственно Дании. Такая высокая степень самоопределения находит выражение и в процессуальных формах. Так, во время сессий Северного Совета вывешиваются не пять флагов (по числу членов этой организации - Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) а на три больше (Аландских островов - территория Финляндии, Гренландии и Фарер). Всё это приводит к тому, что население этих зависимых территорий предпочитает сохранять этот свой статус и не добиваются полной независимости..

Велики права автономий в некоторых европейских государствах (Испании, Италии).

Эти позитивные примеры надо всемерно пропагандировать и в том числе по линии международных организаций.

Несомненно, что росту участия этнических образований, не являющихся независимыми государствами, в международном сотрудничестве способствуют процессы его интенсификации и глобализации. В этом же направлении идет и развитие международного права, благодаря чему, например, вопросы прав человека не относятся более исключительно к внутренней компетенции государств. В результате, скажем, представители коренного населения ряда северных стран принимают участие в

деятельности Арктического совета.

Особо следует сказать об уже идущих конфликтах, некоторые из которых имеют этническое измерение. Несмотря на то, что порой антиправительственные группировки используют методы вооруженного сепаратизма, а часто и откровенно террористические, осуждаемые международным сообществом, в конечном счете возможности урегулирования находятся в политической плоскости. Для того чтобы примирить враждующие стороны, выходом является, наверное, предложение соответствующей территории статуса высокой степени автономии в рамках данного государства. Возможно, что против такого решения имеются всякого рода возражения и, в частности, то, что это придаст асимметрию внутренней структуре государства, поскольку другие его части не пользуются таким статусом. Однако во имя урегулирования конфликта на это можно было бы пойти для того чтобы сделать для этой этнической общности если не привлекательной, то по крайней мере приемлемой перспективу оставаться частью этого государства.

Это же, по мнению автора, должно касаться Чечни. Чеченскому народу были предоставлены возможности принимать участие в политической и общественной жизни России и он ими широко пользовался, поэтому у него не было оснований требовать отделения от России. Однако сепаратизм в этой республике приобрел не только вооруженные и террористические формы, но и перерос в международные преступления (агрессия против Дагестана). И это делало легитимными с точки зрения современного международного права осуществление временных ограничений на право чеченского народа на самоопределение и осуществление анти-террористических мер против вооруженных сепаратистов.

С точки зрения предотвращения этнических конфликтов деструктивной, по мнению автора, является позиция отрицания за национальными меньшинствами роли субъектов права на самоопределение. Если дается правильный ответ на вопрос о его общепризнанных формах, то не только нелепо, но и психологически опасно отказываться в праве на реализацию самоопределения в известных нам формах, например, автономии национальным меньшинствам или каким-то другим этническим общностям. Это было бы практически равнозначно расшатыванию стабильности в национально-этнических отношениях и толкало бы эти общности на деструктивные шаги вследствие отказа им в праве на самоопределение в цивилизованных и приемлемых формах его реализации.

Разумеется, что реализацию права на самоопределение именно в таких формах и предотвращение и урегулирование подобным путем этнических конфликтов лучше всего обеспечивают высокий уровень демократического развития общества, последовательное осуществление в нем принципа разделения властей и наличие других демократических институтов, участие в процессе как центральных так и местных властей.

Достижение таких целей предполагает долгий и нелегкий путь переговоров, диалога, подготовки и заключения соответствующих договоренностей.

Всё это вместе взятое иногда называют культурой самоопределения<sup>11</sup> Вернее сказать это следовало бы назвать применением политической культуры к проблематике самоопределения.

