**КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по вопросу международно-правового статуса**

**Приднестровской Молдавской Республики**

Приднестровье на протяжении веков выступало пограничьем на пересечении различных культурных пространств. Эти земли к Х веку вошли в состав Древнерусского государства, позднее – Галицко-Волынского княжества, Великого Княжества Литовского, Речи Посполитой, Крымского ханства. По итогам русско-турецких войн, согласно Кючук-Кайнарджийскому договору 1774 года и Ясскому мирному договору 1791 года, Южное Приднестровье было возвращено России, а в 1793 году в результате второго раздела Польши было возвращено и северное Приднестровье.

В 1917 году территория Приднестровья оказалась в составе Украины – как часть Одесской и Подольской губерний. При этом в результате румынской оккупации Бессарабии в 1918 году город Бендеры и правобережная часть Слободзейского района с 1918 по 1940 годы находилась под контролем Румынии. В 1924 году Политбюро ЦК РКП (б), Одесский губисполком и ВУЦИК приняли постановления об образовании Молдавской АССР, в состав которой вошли 11 районов левобережья Днестра.

28 июня 1940 года СССР, выдвинув ультиматум правительству Румынии и добившись от нее согласия на возвращение оккупированной территории, ввел свои войска в Бессарабию и установил над ней контроль. 2 августа 1940 года решением Верховного Совета СССР к МАССР, включавшей в себя основную часть территории современного Приднестровья, была присоединена территория Бессарабии, вследствие чего была создана Молдавская ССР.

В конце 1980-х годов к власти в Кишиневе пришло правительство, которое стало реализовывать программу форсированной румынизации и присоединения Молдавии к Румынии. Принятыми законодательными актами была осуществлена румынизация молдавского языка на основе латинской графики, фактически открыта граница между Молдавией, то есть СССР, и Румынией, отменена советская символика. В качестве государственных были приняты символы румынские: флаг, герб и гимн.

Игнорируя положения Закона СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», Первая сессия Верховного Совета ССР Молдова 23 июня 1990 года приняла Декларацию о суверенитете Советской Социалистической Республики Молдова, в которой устанавливалось, что: «Законы и другие нормативные акты Союза ССР действуют в Молдове лишь после их ратификации (утверждения) Верховным Советом республики». Тем самым Верховный Совет ССР Молдова продекларировал, что суверенитет Союза ССР на Молдову не распространяется.

Было также принято решение по политико-юридической оценке Советско-Германского договора о ненападении и Дополнительного секретного протокола от 23 августа 1939 года, а также их последствий для Бессарабии и Северной Буковины. В этом заключении констатировано, что «…Бессарабия и Северная Буковина всегда были составными частями Государства Молдова, созданного в XIV веке, а незаконное провозглашение 2 августа 1940 года Молдавской ССР было актом расчленения Бессарабии и Буковины».

Политика и конкретные шаги по румынизации населения вызвали полное неприятие жителей Приднестровья, о чем сегодня уже было сказано, исторически тяготеющих к русской культуре и русской государственности. На основании проведенных референдумов провозглашена ПМССР, а затем после широкомасштабной военной агрессии Молдовы, повлекшей массовые жертвы среди гражданского населения, – Приднестровская Молдавская Республика, как она называется и сегодня.

**ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

**1.** Дополнительный секретный протокол к договору между СССР и Германией 1939 года (пакт Молотова-Риббентропа) фиксировал отсутствие у Германии интересов в Бессарабии и наличие таковых у СССР, не определяя международно-правовой статус данной территории и порядок его изменения. Кроме того, Договор утратил силу с момента агрессии Германии против СССР в 1941 году, а международное право также не предполагает возможность пересмотра правового статуса отдельных территорий суверенных государств в рамках соглашений между третьими странами. Фактически предметом секретного протокола являлось согласование политических мер по предотвращению военного столкновения СССР и Германии в ходе ожидавшегося переустройства пространства Центральной и Восточной Европы в связи с агрессивным внешнеполитическим курсом гитлеровской Германии, политикой западных держав, стремившихся направить германскую экспансию на восток. Несмотря на отсутствие каких-либо юридических последствий денонсации данного договора, Съезд народных депутатов СССР 24 декабря 1989 года в Постановлении по докладу «О политической оценке Советско-Германского договора о ненападении от 1939 г.» необоснованно придал ему политическую значимость, признав данный договор и дополнительный секретный протокол к нему недействительными с момента подписания. Тем самым были созданы политические предпосылки для выхода республик Прибалтики и Молдовы (Бессарабии) из состава СССР и, в свою очередь, провозглашения независимости Приднестровья.

**2.** Правовой статус Бессарабии не был урегулирован до 1940 года ввиду непризнания СССР насильственного захвата и оккупации данной территории, осуществленного правительством Румынии в 1918 году. Юридическими основаниями для распространения суверенитета России, а затем и СССР на территорию Бессарабии были: Бухарестский русско-турецкий мирный договор 1812 года; Совместный протокол о ликвидации советско-румынского конфликта от 5 марта 1918 года; решение румынского правительства и соглашение между СССР и Румынией от 28 июня 1940 года; мирный договор между СССР и Румынией, заключенный на Парижской мирной конференции 1947 года, включавший взаимное признание советско-румынской границы, и Закон об образовании в составе СССР Молдавской ССР от 2 августа 1940 года путем присоединения к Приднестровью, как части Молдавской АССР, Бессарабии. Верховный Совет ССР Молдовы 23 июня 1990 года, признав решение об образовании Молдавской ССР от 2 августа 1940 года незаконным, одновременно принял решение о ее самоликвидации и возвращении этой территории к границам, существовавшим до 2 августа 1940 года, т.е. в пределах Бессарабии. Приняв такое решение, Республика Молдова, по сути, отказалась от территории ПМР, поскольку Приднестровье до этой даты существовало независимо от Молдовы. Иными словами, Приднестровье тем самым фактически получило право на самоопределение. Таким образом, принятие Декларации о суверенитете ССР Молдова от 23 июня 1990 года и Заключения Комиссии Верховного Совета ССР Молдова от 23 июня 1990 года сформировало объективные политико-правовые основания для провозглашения ПМР.

Претензии Республики Молдова на территорию Приднестровской Молдавской Республики лишь потому, что данная территория входила в состав МССР, не могут быть признаны политически и юридически состоятельными, поскольку директивный, произвольный характер административно-территориальных изменений, осуществленных правительством СССР в рамках создания Молдавской ССР, грубое нарушение в рамках утверждения решения о ее создании основных положений трех Конституций – Молдавской АССР, Украинской ССР и Союза ССР, отсутствие легитимации данного решения в рамках демократического волеизъявления населения Приднестровья и полное игнорирование его законных интересов, а также отсутствие каких-либо исторических оснований для объединения территорий Бессарабии и Приднестровья делают данные претензии безосновательными в рамках существующей международно-правовой практики.

**3.** Соответствие провозглашения независимости Приднестровской Молдавской Республики нормам международного права вытекает из практики Международного Суда ООН, вынесшего 22 июля 2010 года консультативное заключение по вопросу о провозглашении независимости Республики Косово, в котором констатируется широкая историческая международная практика реализации права на самоопределение в форме провозглашения независимости не самоуправляемых территорий и народов, пребывавших во внешнем подчинении. Суд, в частности, признал, что действие принципа территориальной целостности государств ограничено сферой межгосударственных отношений. Оценивая практику СБ ООН в случаях непризнания деклараций о независимости, Суд указал на то, что основанием такого отказа служит не односторонний характер деклараций, но их прямая связь с противоправным применением силы и иными грубыми нарушениями основополагающих принципов и норм международного права.

**4.** Самоопределение приднестровского народа в форме образования Приднестровской Молдавской Республики в 1990 году действительно предшествовало обретению Республикой Молдова собственной независимости и международной правосубъектности и в этом смысле может не рассматриваться как сецессия от РМ. Фактические сецессии РМ и ПМР в составе СССР практически хронологически синхронны. Вопрос же признания юридической сецессии ПМР носит сугубо политический характер, поскольку ПМР обладает всеми необходимыми юридическими признаками независимого государства в соответствии с положениями 1-й конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств 1933 года, осуществляет свой суверенитет уже на протяжении 27 лет, а руководство Приднестровья обладает полной легитимностью, получив власть в результате серии демократических выборов (президентские выборы 1991, 1996, 2001, 2006, 2011, 2016 гг., парламентские выборы 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 гг.) и осуществляя свой политических курс на независимость в соответствии с результатами семи референдумов (1990, двух в 1991, двух в 1995, 2003 и в 2006). Характер и содержание ряда соглашений, подписанных между ПМР и РМ, включая Меморандум об основах нормализации отношений между РМ и Приднестровьем от 8 мая 1997 года, фактически предполагают межгосударственный формат и признание за Приднестровьем основных признаков суверенного государства.

При этом следует отметить непоследовательность политической позиции и подходов к применению норм международного права со стороны ряда западных держав, которые, отказывая в признании независимости ПМР и результатов всенародных референдумов, проведенных в Приднестровье, одновременно охотно ссылаются на результаты референдумов в поддержку сохранения собственной территориальной целостности, в частности, референдумов, проведенных в Гибралтаре (1967, 2002), на Фолклендских островах (1983) – в случае Великобритании, на острове Майотта (1974, 1976) – в случае Франции. Международное признание в 2002 году получили результаты референдумов о независимости Эритреи (1993) и Восточного Тимора (1999).

**5.** Исключительной чертой процесса самоопределения приднестровского народа, выделяющей его из ряда случаев образования непризнанных государств, стало отсутствие дискриминационной политики, ведущей к резкому изменению этноконфессионального состава населения и образованию значительных потоков беженцев. Это однозначно подтверждают данные переписей в ПМР, фиксирующие сохранение пропорций населяющих Приднестровье этнических групп на протяжении всех лет независимости, и результаты референдумов, свидетельствующих о единстве всего приднестровского народа, независимо от внутренних этнических различий, в решимости обрести международную правосубъектность, сохранить культурно-цивилизационную идентичность, связанную с принадлежностью к Русскому миру, и исключить агрессивное его поглощение Республикой Молдова и Румынией и последующий неизбежный культурный геноцид.

Для сравнения: в Косово в результате насилия со стороны албанских вооруженных формирований 60% населения сербского происхождения, что составляет около 170 тысяч человек, вынуждены были покинуть свою землю, однако данное обстоятельство не помешало международному признанию Республики Косово в нарушение Резолюции СБ ООН № 1244 со стороны США, Франции, Германии и еще 108 государств мира.

Следует отметить, что за аналогичный период времени на территории Республики Молдова произошло резкое сокращение численности русских и украинцев. Наблюдается фактическое формирование на базе молдавского этноса двух национальностей, одна из которых идентифицирует себя как румын и отрицает этническую самобытность молдавского народа, стремясь продолжить практику насильственной румынизации и культурного геноцида. Другая национальная идентификация молдаван опирается на культурно-цивилизационный выбор в пользу принадлежности к Русскому миру, сохранение молдавской этнической самобытности, признание принципиально разного этнического происхождения молдаван и румын, полностью подтверждаемого данными современной популяционной генетики. Данные обстоятельства теоретически позволяют рассматривать молдаван Приднестровья в качестве самостоятельной национальной группы с учетом их политического волеизъявления в пользу независимости Приднестровской Молдавской Республики, а также нежелания следовать диктату Кишинёва в вопросах насильственной румынизации.

**6.** Республика Молдова систематически осуществляет меры давления, наносящие серьезный ущерб социально-экономическому развитию Приднестровья и резко осложняющие гуманитарное положение, включая неоднократное применение методов организации блокад, которые в рамках международного права однозначно квалифицируются как акт агрессии. Военные преступления и акты геноцида в отношении приднестровского народа получили четкую юридическую оценку в Заявлении Международного общественного трибунала «О нарушении норм международного гуманитарного права во время вооруженного конфликта в Приднестровье» № 22/275 от 23 июня 1993 года, в котором было зафиксировано, что в ходе вооруженного конфликта в Приднестровье в марте – июле 1992 года были совершены грубые и серьезные нарушения Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 года и Дополнительных протоколов к ним 1977 года, других международно-правовых актов, содержащих гуманитарные нормы международного права.

С учетом тенденций политического развития Республики Молдова, сохраняется реальная угроза для безопасности граждан ПМР, которая дает необходимые гуманитарные основания для международного признания независимости Приднестровья. Несмотря на то, что тема правозащитной сецессии в международном праве остается предметом серьезных дискуссий, можно констатировать, что в практике применения международного права во второй половине ХХ века гуманитарные обоснования, связанные с опытом пережитого геноцида или актуальной внешней угрозой безопасности для той или иной этнической и/или конфессиональной группы, неизменно занимают центральное положение в декларациях о независимости и документах зарубежных стран о признании новопровозглашенных государств. Данное положение характерно для Израиля (1948), Бангладеш (1971), Косово, Абхазии и Южной Осетии (2008). Признание независимости Хорватии в 1991 году Германией, Данией и Италией, вопреки сдержанной позиции других западноевропейских стран, также официально мотивировалось стремлением остановить насилие в ходе внутреннего конфликта в данной стране.

**7.** Международные пакты о правах человека подтвердили связь самоопределения с правами человека, закрепив положение о том, что «все народы имеют право на самоопределение». В Уставе ООН содержится прямое указание на этот принцип в пункте 2 статьи 1 и в статьях 55 и 56. Удержание народов в зависимом положении является нарушением основных прав человека и противоречит принципам ООН. Это положение нашло отражение и в документах Московского совещания и Конференции по человеческому измерению (1991), Хельсинской встречи ОБСЕ на высшем уровне (1992), Венской Конференции по правам человека (1993) и ряде других международных документов. В них подтверждается, что отказ в самоопределении является нарушением прав человека, подчеркивается важность эффективного осуществления этого права и что защита прав человека не является исключительно внутренним делом какого-то одного государства. С учетом взаимосвязи принципов международного права они не могут применяться изолированно, недопустимо применение принципа территориальной целостности в отрыве от других принципов, в частности принципов неприменения силы и самоопределения народов. Устав ООН не употребляет понятия целостности территории. В нем речь идет о «территориальной неприкосновенности», и увязано данное понятие не с самоопределением, а с неприменением силы между государствами. В случаях, когда для реализации права на самоопределение есть веские основания, а во всех случаях при провозглашении новых государственных образований такие основания были, право на самоопределение не может быть ограничено принципами территориальной целостности и нерушимости границ.

Оценка государственного развития Республики Молдова и Приднестровской Молдавской Республики за период 1991 – 2017 годов отражает тот факт, что суверенитет Приднестровья является необходимым условием для защиты основных прав и свобод его народа, закрепленных в базовых принципах международного права и положениях Устава ООН. Окончательное международно-правовое признание юридической сецессии ПМР должно стать гарантией исполнения этих норм.

В международном праве существуют две позиции относительно значимости критерия международного признания со стороны других государств. Первый подход рассматривает признание как основной критерий, определяющий международную правосубъектность государства, – в рамках конститутивной теории юридического значения международного признания. Другой подход отрицает значимость международного признания – в рамках декларативной теории, которая предполагает, что государство обретает правосубъектность в силу самого факта своего образования, независимо от признания. Международно-правовые нормы, соответствующие положениям декларативной теории, закреплены в ряде международных документов, включая Устав Организации Американских Государств. Можно заключить, что право на самоопределение не требует международного признания, будучи провозглашенным в международно-правовых документах, но нуждается в надлежащем механизме реализации.

Документ подготовлен группой специалистов конституционного и международного права.

Президент Российской академии адвокатуры и нотариата

Доктор юридических наук, профессор

Заслуженный юрист России / **Г.Г. Черемных**