

ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ КАК СУВЕРЕННЫЙ СУБЪЕКТ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

© 2014 г. Андрей Федорович Андреев¹

Краткая аннотация: в работе показывается роль Российской Федерации как суверенного субъекта системы международных правоотношений.

Annotation: the work shows the role of the Russian Federation as a sovereign subject of system of international law relations.

Ключевые слова: Российская Федерация, суверенный субъект, система международных правоотношений.

Key words: Russian Federation, sovereign subject, system of international law relations.

Современный международный правовой порядок, выстроенный в режиме заявленной приверженности государств – членов мирового сообщества верховенству права (Декларация тысячелетия 2000 г., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.), строится целиком и полностью на основе Устава Организации Объединенных Наций. Обустроенное в формате права ООН, современное международное право осуществляет свое регулятивное действие в режиме принципа суверенного равенства государств. “Организация (ООН. – А.А.) основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов”, – записано в п. 1 ст. 2 Устава ООН.

Являясь императивным принципом современного международного права (*jus cogens*), принцип суверенного равенства государств (*par in parem non habet jurisdictionem*) выступает в качестве системообразующего принципа всей науки и практики современной международной юриспруденции. В параметрах понятия “международная правосубъектность” государства члены мирового сообществ сами создают право, сами призваны его добросовестно соблюдать и, наконец, сами обеспечивают право как свод юридически обязательных предписаний должного поведения. Признанным органом по обеспечению права во всей его целостности выступают судебные органы, в частности согласно ст. 92 Устава ООН главный судебный орган

Организации Объединенных Наций – Международный суд².

Концептуальная схема соотношения общества (в данном случае мирового сообщества), права и суда как органа по обеспечению права выглядит следующим образом: там, где есть общество, там есть право (*Ibi societas, ubi jus*), а там, где есть право, то здесь есть средство по его обеспечению (*Ibi jus, ubi remedium*).

Вынося обязательное и окончательное (в смысле недопустимости обжалования) решение (ст. 59, 60 Статута Международного суда), Международный суд ООН не просто содействует урегулированию дела, которое передано ему сторонами (ст. 36 Статута Международного суда), но и прямо всем своим авторитетом главного судебного органа ООН содействует обеспечению

² См.: *Верещетин В.С.* Международный суд на новом этапе // Московский журнал междунар. права. 2002. № 2; *Его же.* Некоторые аспекты соотношения международного и национального права в практике Международного суда ООН // Росс. юрид. журнал. 2002. № 3; *Его же.* Решения Международного суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М., 2004; *Камаровский Л.А.* О Международном суде / Отв. ред. Л.Н. Шестаков. М., 2007; *Каламкарян Р.А.* Международный суд ООН в миропорядке на основе господства права. М., 2012; *Клеандров М.И.* Международные суды. Тюмень, 2000; *Кожевников Ф.И., Шармазанашвили Г.В.* Международный суд ООН. Организация, цели, практика. М., 1971; *Крылов С.Б.* Международный суд Организации Объединенных Наций. М., 1998; *Толстых В.Л.* Международное право: практика применения. Консультативные заключения Международного суда ООН. М., 2004; *Броунли Я.* Международное право. Кн. вторая. М., 1977. С. 455–485; *Cheng B.* General Principles of law as applied by International Courts and Tribunals. London, 1953; *De Visscher Ch.* Aspects recents du droit procedural de la Cour Internationales de Justice. Paris, 1966.

¹ Заведующий кафедрой конституционного (государственного) и международного права Военного университета Министерства обороны РФ, кандидат юридических наук.

международного права как целостной и законченной системы права. “К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом Объединенных Наций или действующими договорами и конвенциями” (п. 1 ст. 36 Статута Международного суда). Понятия “все дела, которые будут переданы ему сторонами” и “все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН”, несомненно, включают и споры по предмету соблюдения принципа суверенного равенства государств во всей его целостности. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. (далее: Декларация о принципах 1970 г.) дает концептуально целостное восприятие юридической сущности принципа суверенного равенства государств. Все государства – члены мирового сообщества в соответствии с их статусом суверенов международного взаимодействия обладают суверенным равенством. В рамках миропорядка на основе верховенства права *Rule of Law* государства обладают одинаковыми правами и обязанностями и выступают в качестве равноправных участников мирового сообщества наций вне зависимости от различий политического, экономического, социального или какого-либо другого порядка. В рамках принципа суверенного равенства государств его содержание, как это обозначено в Декларации о принципах 1970 г., определяет себя следующим образом. Все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества, независимо от различий политического, экономического, социального или иного характера. Соответственно, понятие “суверенное равенство” включает следующие элементы: а) государства юридически равны; б) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету; в) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств; г) территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны; д) каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свои политические, экономические, социальные и культурные системы; е) каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. внес существенный вклад в дело прогрессивного развития понятия “суверенное равенство,

уважение прав, присущих суверенитету”. Это означало следующее: государства-участники уважают суверенное равенство и своеобразие друг друга, а также все права, присущие их суверенитету и охватываемые им, в число которых входит, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, на территориальную целостность, на свободу и политическую независимость. Они также уважают право друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила. В рамках международного права все государства-участники имеют равные права и обязанности. Они уважают право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению свои отношения с другими государствами согласно международному праву и в духе настоящей Декларации. Они считают, что их границы могут изменяться в соответствии с международным правом мирным путем и по договоренности. Они имеют также право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками двусторонних или многосторонних договоров, включая право быть или не быть участниками союзных договоров; они также имеют право на нейтралитет.

На концептуальном и практическом уровне принцип суверенного равенства государств, как справедливо отмечается на этот счет российскими и зарубежными юристами³, рассматривается не просто в качестве равенства конкретных субъектов права, а непосредственно как суверенное равенство. Равенство здесь напрямую связано с понятием “суверенитет” в позиции верховенства государства на всем пространственном уровне его властвования и независимости во внешнеполитическом аспекте.

Суверенное равенство государств – членов мирового сообщества имманентно присуще международному праву, в основу которого положено согласие самих носителей суверенитета – государств. Составные части понятия “суверенное равенство” – суверенитет

³ См.: Кокорев Р.С. Основные права и обязанности государств как субъектов международного права. М., 2004. С. 55–71; Международное право. Учеб. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2009. С. 78–80; Ковалев А.А., Черниченко С.В., Моисеев А.А. Международное право. Учеб. М., 2008. С. 155–186; Каламкьян Р.А., Мизгачев Ю.И. Международное право. М., 2006. С. 188–190; Броунли Я. Международное право. Кн. первая. М., 1977. С. 411–415; Martin A. L'Estoppel en Droit International Public. Paris, 1979. P. 276, 277.

и равенство, как обоснованно отмечает Я. Броунли⁴, составляют основополагающий принцип современного международного права, из которого вытекают следующие логически выстраиваемые положения: 1) исключительная юрисдикция по отношению ко всему пространственному протяжению территории и, соответственно, применительно ко всему проживающему на этой территории населению; 2) недопустимость вмешательства в область исключительной юрисдикции (“в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства”, – п. 7 ст. 2 Устава ООН) государства; 3) выстроенная на основе международных конвенций и международного обычая теория согласия структурного построения современного международного права.

Согласительная конструкция создания и функционирования международного права прямо и однозначно устанавливает положение, согласно которому принятие государством на основе своего свободного волеизъявления соответствующего международного обязательства как раз и образует проявление его суверенитета и в этом смысле никак не ущемляет присущего данному государству суверенитета. Постоянная палата международного правосудия в своем решении по делу “Уимблтон” (“*Wimbledon*”), 1923 г., сделала следующее концептуально значимое заключение. Международный суд как орган международного правосудия не находит в факте заключения международного договора, в соответствии с которым государство принимает обязательство предпринять определенное действие или же, наоборот, воздержаться от совершения определенного действия, отказа от его суверенитета: право вступать в международные соглашения и, соответственно, заключать международные договоры представляет собой непосредственный атрибут государственного суверенитета⁵.

При обстоятельствах, когда суверенитет имманентно присущ каждому государству – члену мирового сообщества, на концептуальном и практическом уровне объективно возникает вопрос о конкретной юридической сущности понятия “суверенитет” и о характере его целостности.

Первый вопрос обоснованно правильно обозначается через верховенство государства на всем пространственном пределе его территории

и независимость в области международного взаимодействия государств на мировой арене⁶.

Второй вопрос применительно к понятию “суверенитет” относительно целостности самого юридического понятия суверенитета определяет себя в формате реальной правовой целостности, неделимости и недопустимости презумпции в части ограничения независимости государства. Постоянная палата международного правосудия в своем решении 1927 г. по делу “Лотус” (“*Lotus*”) так прямо и заявила: “Ограничения независимости государств не могут презюмироваться”⁷. И это вполне понятно фактически и обоснованно в международно-правовом аспекте. Государство как суверенный носитель международных прав и обязанностей в полном соответствии со своим статусом осуществляет верховенство на всем пространственном пределе своей территории и несет независимость в области международно-правовых отношений. В рамках этой независимости государство добросовестно выполняет свои международные обязательства (п. 2 ст. 2 Устава ООН) и может предпринять действия по линии юридической безопасности прав и законных интересов в рамках деятельности главного судебного органа ООН – Международного суда (ст. 35 Статута Суда). В этом смысле юридическое содержание правового государства – члена мирового сообщества на теоретическом уровне вполне обоснованно определяется как носитель суверенных прав и обязанностей, добросовестно выполняющий свои международные обязательства и обладающий способностью обеспечить свою юридическую безопасность (совокупность субъективных прав законных интересов) в рамках органов международного правосудия.

Российская Федерация как правовое, демократическое, социальное государство в порядке заявленной в лице Президента РФ В.В. Путина приверженности верховенству права (Декларация тысячелетия 2000 г., Итоговый документ Всемирного Саммита 2005 г.) в полной мере подходит под понимание добросовестного участника системы международных правоотношений, осуществляющего полновластие и верховенство на всей ее территории, пользующегося независимостью в международной сфере, обладающего

⁴ См.: Броунли Я. Международное право. Кн. первая. С. 411.

⁵ См.: С.Р.П.И. 1923. Sèrie A.N.1. P. 25.

⁶ См.: Кокорев Р.С. Указ. соч. С. 34–60; Международное право. Учеб. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. С. 78–80, 158–160; Ковалев А.А., Черниченко С.В., Моисеев А.А. Указ. соч. С. 45–61; 207–230; Броунли Я. Международное право. Кн. первая. С. 411–420.

⁷ С.Р.П.И. 1927. Sèrie A.N.10. P. 23.

единством суверенитета государства (государственной власти).

При всем многообразии подходов к понятию “государственный суверенитет” можно выделить совпадение его сущностных признаков: полновластие и верховенство государства внутри границ; независимость государства на международной арене; единство суверенитета государства (государственной власти).

Каково же юридическое содержание каждого из указанных признаков?

1. Полновластие, т.е. осуществление государством своей деятельности в процессе реализации всех его функций. Полновластие государства на своей территории реализуется посредством:

а) верховенства или неограниченности государственной власти.

Это означает, что на территории суверенного государства не может быть иной власти, кроме государственной, которая осуществляет управление обществом. Таким образом, исключается любая возможность существования конкурирующей власти (формальные и неформальные общественные объединения), двоевластие. Государственная власть является единственно легальной (законной), принимаемые ею решения обязательны для исполнения всеми гражданами, учреждениями, организациями, а также самими органами государственной власти;

б) верховенство государства находит свое выражение также в верховенстве его законов.

Суверенитет России юридически выражен в верховенстве на ее территории Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Верховенство законов государства предусматривает обязательность его предписаний для всех субъектов, кому они могут быть адресованы, – для всех органов государственной власти и для органов местного самоуправления, для должностных лиц, граждан и их объединений (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Данный принцип также предполагает, что законы, изданные на федеральном уровне, обладают высшей юридической силой по отношению к законодательству субъектов Федерации. Последнее должно соответствовать федеральным законам, а в случае противоречия действует федеральный закон. Конституции всех федеративных государств закрепляют этот принцип. В Основном законе ФРГ он выражен, например, следующим образом: “Федеральное право имеет перевес над

правом земель” (ст. 31)⁸. Невозможно обеспечить единство экономического и правового пространства, а следовательно, и целостность федеративного государства, нарушая данный принцип.

Каким же образом в Конституции РФ закреплен данный принцип?

Часть 2 ст. 4 Конституции РФ устанавливает, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Хотя Конституция РФ и федеральные законы названы рядом (чтобы подчеркнуть их верховенство над другими нормативными правовыми актами в Российской Федерации), хотя эти законы согласно ч. 1 ст. 76 Конституции имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, правовая сила, уровень верховенства Конституции и федеральных законов различны. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России; законы же, в том числе федеральные, как и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). Поэтому ясно, что, устанавливая верховенство федеральных законов наряду с Конституцией, ст. 4 Основного Закона предусматривает некоторые непеременные условия – соответствие этих законов федеральной Конституции, их принятие и опубликование в установленном этой Конституцией порядке (ч. 3 ст. 15 и др.). Таким образом, речь идет о верховенстве прежде всего Конституции РФ, а также федеральных законов, соответствующих Конституции России.

Ведь именно Конституция РФ, а также основанные на ней федеральные конституционные законы и иные федеральные законы закрепляют пределы ведения Российской Федерации, полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 5, 11, 71, 72), определяют полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 11, 80–129, 134–137).

Именно Конституция РФ закрепляет, а основанные на ней федеральные законы конкретизируют признание Россией высшей силы некоторых принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 62 и 63), включая решения некоторых международных органов (ч. 3 ст. 46).

Именно Конституция РФ подтверждает и закрепляет независимые от органов государства права и свободы граждан России (ч. 2 ст. 17), а также независимые от федеральных властей

⁸ См.: Современные зарубежные конституции. М., 1992. С. 155.

правомочия субъектов РФ (ст. 73) и местного самоуправления (ст. 12, 130–133).

Таким образом, верховенство Конституции РФ и основанных на ней федеральных законов является одним из важнейших принципов всего конституционного права, а следовательно, и всего законодательства России. Акты, не соответствующие Конституции РФ, подлежат отмене в установленном порядке. В случае явного противоречия между Конституцией РФ и законом исполнению подлежит Конституция РФ. Это – важнейшее выражение ее верховенства.

Противоречие между федеральным законом, соответствующим Конституции РФ, и противоречащим этому закону актом меньшей юридической силы (Указом Президента РФ, актом Правительства РФ и т.п.) решается в пользу федерального закона.

Противоречие между федеральным законом и законом или иным нормативным актом субъекта РФ решается в зависимости от конституционного и договорного распределения предметов ведения и функций между Российской Федерацией и ее субъектом (ч. 3 ст. 11, ст. 71–73 Конституции РФ). Это значит, что если данный вопрос отнесен Конституцией РФ, Федеративным договором или иным договором между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации к предметам ведения и полномочиям Российской Федерации, то действует Федеральный закон. Но в случае противоречия между Федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по вопросам, в которых субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ) и осуществляют собственное правовое регулирование, включая издание законов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ), действует акт субъекта Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Суверенитет Российской Федерации, верховенство ее Конституции и соответствующих ей федеральных законов особенно важны в связи с ее провозглашением федеративным, демократическим, правовым, социальным и светским государством с республиканской формой правления. Это требует точного разграничения предметов ведения и полномочий между двумя конституционными уровнями государственной структуры (федерация, ее субъекты), а также местным самоуправлением и гибкой системы их согласования. Реализация принципов конституционного строя, статуса человека и гражданина, устройства гражданского общества и государства

требует не только совершенствования федерального законодательства, но и преодоления еще сохраняющейся недостаточной согласованности Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации;

в) в пределах своей территории государство осуществляет верховенство, которое называется территориальным и является “формой реализации государственного суверенитета”⁹.

Территориальное верховенство – это полная и исключительная власть государства в пределах своей территории.

Верховенство государства означает, что власть данного государства является высшей властью по отношению ко всем лицам и организациям, находящимся в пределах его территории. Территориальное верховенство предполагает, что над государственной властью нет и не может быть никакой другой власти, и, кроме того, на территории государства исключается деятельность публичной власти другого государства. Высшая власть государства в пределах его территории осуществляется системой государственных органов в сферах законодательной, исполнительной и судебной деятельности.

Вся законодательная, исполнительная и судебная ветви власти государства распространяются как на его собственных граждан и организации, так и на иностранных граждан и организации, а также на лиц без гражданства, находящихся в пределах территории данного государства.

Территориальное верховенство выражается также в том, что в пределах своей территории государство может применять все соответствующие закону средства властного принуждения к своим гражданам и иностранцам, если международным договором не установлено иное. И если действие законов одного государства может распространяться за пределы его территории, то применение средств властного принуждения ограничено, как правило, лишь государственной территорией. Никакое государство не вправе применять свои средства властного принуждения на территории иностранного государства.

Государства обязаны уважать территориальное верховенство друг друга и не вправе посягать на власть государства в пределах его национальной территории. Уважение территориального суверенитета названо в одном из решений Международного суда “важнейшей основой

⁹ См.: Барсегов Ю.Г. Территория в международном праве. М., 1958. С. 70, 71.

международных отношений между независимыми государствами”¹⁰.

Территориальное верховенство России проявляется в праве распоряжаться своей территорией, устанавливать административно-территориальное деление; организовывать по территориальному принципу государственную власть и государственное управление; определять и изменять режим своих государственных границ, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа. Российская Федерация регулирует вопросы гражданства, условия въезда, перемещения и выезда иностранцев; организует охрану и оборону своей территории.

Пределы действия территориального верховенства Российской Федерации ограничиваются ее государственными границами, определяющими пространственный предел действия государственного суверенитета;

2) верховное положение государственных органов.

Государство как публично-правовая организация общества создает органы публичной (государственной) власти, которые и обеспечивают его суверенитет.

Верховное положение государственных органов в Российской Федерации определяется, во-первых, тем, что в соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть наряду с другими организационно-правовыми формами и через органы государственной власти. При этом конституционная норма определяет, что высшим непосредственным выражением власти народа являются **референдум и свободные выборы**. Именно путем выборов многонациональный народ Российской Федерации формирует представительные органы государственной власти в центре и на местах, избирает Президента РФ. Органы исполнительной и судебной власти образуются, в свою очередь, вышеуказанными органами. Глава Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы; члены Правительства РФ назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Во-вторых, состав государственных органов определяется Конституцией РФ и принятыми на ее основе нормативными правовыми актами. Порядок образования государственных органов регламентируется федеральными законами (о выборах депутатов в Государственную Думу, о выборах депутатов в соответствующие органы власти субъектов РФ, о Правительстве РФ и т.п.). Федеральным законодательством определяется также их структура, организационно-правовые формы осуществления деятельности, правомочия.

В-третьих, верховное положение государственных органов обеспечивается путем наделения их государственно-властными полномочиями, в соответствии с которыми эти органы принимают общеобязательные решения. Властные полномочия государственных органов находят свое воплощение в компетенции конкретного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативном правовом акте.

2. Независимость государства на международной арене – юридическая независимость. Основанием международной правосубъектности государства является его суверенный статус

Начало суверенного равенства государств нашло свое закрепление в Уставе ООН. Пункт 1 ст. 2 Устава гласит, что Организация Объединенных Наций “основана на принципе суверенного равенства ее Членов”.

Что понимается в современном международном праве под суверенным равенством государств? Для ответа на этот вопрос можно сослаться на толкование этого понятия, данное на конференции в Сан-Франциско при принятии Устава ООН. Специальный комитет, созданный для разработки проекта ст. 2 Устава ООН, в своем докладе конференции отметил, что под “суверенным равенством” понимается следующее: а) государства юридически равны; б) каждое государство пользуется неотъемлемым правом полного суверенитета; в) личность государства пользуется уважением, правом на территориальную целостность и политическую независимость; г) каждое государство должно честно исполнять свой долг и свои обязанности¹¹.

Из юридического равноправия государств и их независимости друг от друга следует, что ни одно государство не может осуществлять свою власть в отношении другого государства, его органов и его собственности. Это положение было

¹⁰ Cours de Justice Internationale: Recueil des arrêts avis consultatifs et ordonnances. 1949. P. 35.

¹¹ См.: United Nations Conference of International Organization. Vol. VI. N.Y., 1945. P. 146.

выражено в международном праве с давних времен латинской формулой *“par in parem non habet imperium”* (равный не имеет власти над равным). “В отношении иностранного государства, – отмечает М.М. Богуславский, – не могут применяться со стороны другого государства, на территории которого это иностранное государство осуществляет свои действия, какие-либо меры принуждения, не совместимые с его суверенитетом”¹².

Через основополагающую категорию “независимость” определяет понятие суверенитета Л. Оппенгейм: “Суверенитет как нечто, исключющее зависимость от какой-либо другой власти, и в частности от власти другого государства, есть независимость. Он является внешней независимостью, поскольку дело касается свободы действий государства за пределами его границ, во взаимоотношениях с другими государствами. Он является внутренней независимостью, поскольку дело касается действий государства в пределах его границ”¹³.

Таким образом, независимость государства – это самостоятельность во взаимоотношениях с иностранными государствами, недопустимость их вмешательства во внутренние дела, обеспечение неприкосновенности своей территории. Если государство зависимо от других государств в определении и проведении своей внешней и внутренней политики, то такое государство не является суверенным.

3. Единство суверенитета государства (государственной власти)

В качестве одной из основ федеративного устройства России ч. 3 ст. 5 Конституции РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти. Данный принцип предполагает неделимость государственной власти между различными субъектами, что вытекает из характеристики суверенитета как свойства (качества) государства. Именно поэтому суверенитет по самой своей идее нельзя ограничить, расширить, как не может быть “полусуверенитета” или “ограниченного” суверенитета. Единство власти выражается в наличии системы органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, совокупная компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления внутренних и внешних функций государства.

Механизм реализации данного конституционного принципа заключается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, действуя на основе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Это достигается единством ключевых принципов функционирования, производностью полномочий от тех, которыми обладают Федерация или ее субъект, наличием совокупности организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы данного уровня сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их осуществлении; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти.

В вертикальном срезе единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов Федерации и федеральных органов государственной власти. Оно требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти¹⁴, ориентировались на общие принципы и формы деятельности.

Представительный орган государственной власти Федерации – Федеральное Собрание – имеет структуру, обеспечивающую его тесную связь с органами власти субъектов Федерации. Одна из палат Федерального Собрания – Совет Федерации – формируется из представителей от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ст. 95 Конституции РФ).

Это единство также обеспечивается путем издания федеральных правовых актов, устанавливающих общие принципы организации и деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Системный анализ Конституции РФ позволяет выделить следующие федеральные законодательные акты, устанавливающие как общие принципы организации, так и отдельные элементы системы государственной власти в субъектах Федерации:

¹² Богуславский М.М. Иммуниет государства. М., 1962. С. 10.

¹³ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. М., 1948. С. 260.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского Края // Росс. газ. 1996. 1 февр.

об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Федерации (федеральный закон) (ст. 72 п. “и” Конституции РФ);

об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ (федеральный закон) (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ);

о судебной системе Российской Федерации (федеральный конституционный закон) (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ).

Единство государственной власти обеспечивается деятельностью Президента РФ как гаранта Конституции (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Президент РФ в силу своего правового статуса главы государства призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Для этого он наделен полномочиями, позволяющими ему оказывать самое непосредственное влияние на организацию и деятельность высших органов государственной власти Российской Федерации. Кроме этого, глава Российского государства вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов Федерации. Президент РФ наделяется правом приостанавливать действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Единство государственной власти обеспечивается осуществлением федеральными органами государственной власти координационных полномочий, судебного контроля (ст. 46, 125 Конституции РФ) и прокурорского надзора.

Еще более тесной является связь федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Они, как установлено в Конституции, “образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации” (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). Это отражает более тесную организационно-правовую связь органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность. В целях обеспечения единства системы органов исполнительной власти федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий

могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ). По соглашениям между органами исполнительной власти Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов ч. 2 ст. 78 Конституции РФ устанавливает возможность делегирования части полномочий органов одного уровня – другому. Это также отражает единство системы государственной власти в Российской Федерации.

При всей значимости принципа суверенитета он не рассматривается ныне в отличие от прошлого как неограниченный и абсолютный, а находится в определенных отношениях с другими основополагающими, общепризнанными принципами международного и конституционного права. “Речь идет о смещении акцента с абсолютной независимости на относительную (или ограниченную) независимость, отмечает по этому поводу Л.В. Воженин. – Следствием этих изменений является государственно-правовое закрепление ограничений независимости государства, прежде всего в конституционных нормах”¹⁵.

В сфере внутренних отношений суверенитет не должен вступать в противоречие с правами человека и гражданина в том виде, как они провозглашены международным правом и конституционно закреплены. В Декларации “О государственном суверенитете РСФСР” было заявлено, что “государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей – обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу – на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах”¹⁶.

Конституция РФ называет человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), и, следовательно, все конституционные принципы должны согласовываться с этим. Поэтому независимость государства внутри страны сегодня ограничена конституционным признанием того, что источником государственного суверенитета является народный суверенитет (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Суверенитет государства

¹⁵ Воженин Л.В. Проблемы правового обеспечения суверенитета России как федеративного государства // Сб. науч. тр. // ВУ. 1998. № 2. Ч. 1. С. 194.

¹⁶ Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

исходит из суверенитета народа. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть. “В то же время народ выступает как своеобразный гарант государственного суверенитета, – указывает М.В. Баглай, – ибо любое ущемление независимости государства, умаление верховенства власти означает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов”¹⁷. “Поэтому, отстаивая государственный суверенитет, мы тем самым отстаиваем право народа на свою национальную территорию, на свободное определение своего политического, экономического и социального строя, его право на сотрудничество с другими народами на основе полного равноправия”¹⁸.

Верховенство государственной власти также ограничено признанием того, что человек, его права и свободы есть высшая ценность, которую государство обязано признавать, соблюдать и защищать (ст. 2 Конституции РФ) от нарушения, в частности государственными органами (ст. 45, ч. 2 ст. 46 Конституции РФ и др.). Конституция РФ устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17), а ограничение этих прав и свобод государством может иметь место только в определенных исключительных случаях (ч. 5 ст. 13, ст. 55, ч. 1 ст. 56, ч. 2 ст. 63 и др.).

Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Исходя из федеративного устройства и общих принципов организации гражданского общества, Конституция РФ устанавливает, что за субъектами Российской Федерации сохраняется вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ); что местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти, самостоятельны в пределах своих полномочий

в решении местным населением вопросов местного значения (ст. 12, 130–133 Конституции РФ).

Государственный суверенитет как имманентно присущий элемент государственного строительства включает в себя внешнюю направленность. Соответственно, народ Российской Федерации (как носитель суверенитета), принимая Конституцию и при этом “сознавая себя частью мирового сообщества” (указано в Преамбуле), признал, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее внутреннего права. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15, ч. 2 ст. 67, ст. 69 и др.); что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ); что в соответствии с международными договорами Российской Федерации каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ).

В настоящее время государства все чаще передают часть своих полномочий, которые ранее считались неотъемлемыми атрибутами государственного суверенитета, в пользу создаваемых ими международных организаций. Происходит это по разным причинам, в том числе в связи с возрастанием числа глобальных проблем, расширением сфер международного сотрудничества и, естественно, увеличением числа объектов международно-правового регулирования. Важно отметить, что государства передают часть своих полномочий международным организациям добровольно и, таким образом, не ограничивают своего суверенитета, а, наоборот, реализуют одно из своих суверенных прав – право на заключение соглашений. Кроме того, государства, как правило, оставляют за собой право верховного контроля за деятельностью международных организаций (принцип единогласия в Совете Безопасности, принцип заинтересованности в ЕС и т.д.).

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами. Однако заключение таких договоров возможно, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и не

¹⁷ Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учеб. М., 1997. С. 125.

¹⁸ Кузнецов В.И. Принципы суверенитета, суверенного равенства и самоопределения народов // Международное право и международная безопасность: военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991. С. 260.

противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79 Конституции РФ).

Таким образом, суверенитет Российской Федерации характеризуется тремя неотъемлемыми чертами: самостоятельностью государственной власти, ее независимостью при осуществлении внутренних и внешних функций государства, дифференцированным содержанием государственной власти, осуществляемой на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Единство этих трех элементов образует то свойство государственной власти, которое называют суверенитетом.

Наличие трех моментов в суверенитете не означает его расщепления на части или элементы. Суверенитет – единое свойство государственной власти. Каждый момент в суверенитете не означает отдельную часть суверенитета, а выражает единую сущность суверенитета, взятую в определенном отношении. Суверенитет в отношении к различным властям внутри государства означает верховенство государственной власти. Суверенитет по отношению к структуре государственной власти означает ее единство. Суверенитет по

отношению к власти других государств означает независимость государственной власти.

Кроме этого, суверенитет демократического государства также предполагает два непеременимых признака: народ является источником (создателем) и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа создает и государство, и государственную власть. Поэтому неограниченность государственной власти реализуется только в рамках конституции и законов. В межгосударственно-правовом общении государство может добровольно брать на себя отдельные обязательства, в том числе предусматривающие ответственность за их неисполнение. Однако ни в коей мере не ограничивает его юридического суверенитета.

Российская Федерация как суверенное, правовое государство в порядке своего членства в Организации Объединенных Наций (постоянный член Совета Безопасности ООН) выполняет добросовестным образом свои функции члена мирового сообщества государств и предметно в рамках своего внешнеполитического курса содействует поддержанию верховенства права в системе современных международных отношений.