

СУВЕРЕНИТЕТ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

© 2012 г. Андрей Федорович Андреев¹

Краткая аннотация: в работе раскрывается юридическая сущность суверенитета Российского государства как субъекта международного права.

Annotation: the work shows the legal essence of the sovereignty of the Russian State as a subject of international law.

Ключевые слова: суверенитет, Российское государство, субъект международного права.

Key words: sovereignty, Russian State, subject of international law.

Россия во исполнение своего статуса Великой державы, постоянного члена Совета Безопасности ООН проявляет себя как активный участник современной международно-правовой системы, содействующий выполнению целей Устава ООН со стороны всех членов мирового сообщества. Цели ООН, как они определены в ст.1 Устава, обозначены в формате поддержания международного мира и безопасности; развития дружественных отношений между нациями; осуществления международного сотрудничества в рамках поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии; поддержания места ООН как центра по согласованию общих устремлений государств-членов ООН. И эти цели Устава ООН в режиме включенности России в международный правоприменительный процесс последовательно переводятся в плоскость реалий современной международно-правовой системы. При этом, как это справедливо констатируется в современной науке международной юриспруденции², практическая результативность включенности Российского государства в действующую систему международных правоотношений определяется именно по линии содействия выполнению положений Устава ООН о востребованности добросовестного соблюдения всеми государствами – чле-

нами Организации Объединенных Наций своих международных обязательств. Концептуальное и практическое значение несут в себе постановления п. 2 ст. 2 Устава, где прямо предписывается добросовестное соблюдение установленных для членов мирового сообщества международных обязательств. Такое поведение в отношении всех участников современных международных правоотношений предписывается не просто в порядке чисто юридического обязательства, но и в аспекте получения соответствующих преимуществ как конкретный результат такого добросовестного поведения. Устав ООН устанавливает: “Все члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации”. Понимая данное предписание в должном для мирового сообщества русле, Российское государство своим последовательным курсом на обеспечение верховенства права ориентирует другие государства – члены ООН на добросовестное выполнение всего комплекса международных обязательств независимо от источника их возникновения. Концептуальная и практическая обоснованность такого поведения прямо предусматривается Уставом ООН – нормоустанавливающим юридическим актом универсального значения.

Россия как суверенное государство позиционирует себя в режиме принципа суверенного равенства по отношению к другим государствам – членам мирового сообщества. При обстоятельствах юридических критериев суверенного равенства Россия уже в параметрах своего фактического существования – Великой державы, постоянного члена Совета Безопасности ООН несет на себе особое бремя ответственности, вытекающее из постановлений

¹ Заведующий кафедрой конституционного (государственно-го) и международного права Военного университета, кандидат юридических наук.

² См., например: Каламкарян Р.А. Россия как добросовестный участник системы международных правоотношений // Гражданин и право. 2010. № 12. С. 13–25; Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006; Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе Российской Федерации. М., 1997; Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.

ст. 23 Устава ООН. Решения по существу по вопросам не процедурного характера, т.е. все вопросы по обеспечению международного мира и безопасности – собственно выполнение главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности, которую члены ООН возложили на Совет Безопасности, – считаются принятыми по факту позитивного голосования девяти членов Совета Безопасности, в том числе совпадающие голоса всех пяти постоянных членов Совета (п. 3 ст. 27 Устава ООН). Россия в силу своего статуса Великой державы обозначает себя именно в качестве постоянного члена Совета Безопасности. Необходимость положительного мнения России в ситуации востребованности принятия решения по применению надлежащих мер, не связанных и связанных с использованием вооруженных сил (ст. 41, 42 Устава ООН), выдвигает Российское государство в формат фактического, особого статуса, именуемого в Уставе ООН как “постоянный член Совета Безопасности Организации Объединенных Наций”. При обстоятельствах, когда члены ООН возложили на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности (п. 1 ст. 24 Устава ООН), сами члены ООН взяли на себя ответственность подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их (ст. 25 Устава ООН). Система по поддержанию международного мира и безопасности с участием Совета Безопасности ООН упорядочена в строгие международно-правовые рамки Устава ООН и действует эффективно по факту своей востребованности.

Институт постоянных членов Совета Безопасности ООН с учетом направленности своей деятельности по линии главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности упорядочен в юридическом плане. Он функционирует строго в соответствии с Уставом ООН и на основе выраженного согласия всех государств-членов ООН. В этом смысле можно вполне обоснованно говорить о том, что институт постоянных членов Совета Безопасности ООН никак не нарушает принципа суверенного равенства всех членов Организации, как он зафиксирован в ст. 2 Устава ООН. Вся деятельность ООН строится в режиме суверенного равенства государств, а сам институт постоянных членов Совета Безопасности лишь предусматривает дополнительное бремя ответственности по поддержанию правопорядка в рамках основной цели ООН по обеспечению международного мира и безопасности.

Россия как суверенное государство в порядке заявленной приверженности верховенству

права³ (Декларация тысячелетия 2000 г., Декларация Саммита 2005 г., Декларация о пяти принципах внешней политики 2008 г.) целиком и полностью вписывается в современную международно-правовую систему, построенную на основе суверенного равенства государств. Выстраивая свои взаимоотношения с другими государствами – членами мирового сообщества в режиме верховенства права, Россия проявляет себя как добросовестный субъект международного права⁴. Осуществление суверенных прав и выполнение соответствующих обязанностей проводятся исключительно в режиме требований принципа добросовестности⁵. Россия на практике осуществляет свои права таким образом, чтобы тем самым не нарушалось обязательство по недопустимости нанесения ущерба суверенным правам другого субъекта международного права. Пользование правами со стороны России осуществляется в параметрах добросовестного соблюдения международных обязательств независимо от источника его возникновения.

Обозначение Российского государства в рамках международно-правовой системы, основанной на принципе суверенного равенства государств, выводит на проблему концептуального определения понятия “суверенитет” в современном международном праве. Как свидетельствует анализ науки и практики современной юриспруденции, общим критерием для восприятия существа суверенитета государства стали установление верховенства государства на всем его пространственном протяжении и независимость в установленных параметрах международного права вовне. Основопологающим фактором осуществления суверенитета является соблюдение верховенства права как внутри самого государства, так и в рамках

³ См.: *Dicey A.V.* Introduction to the Study of the Law of Constitution. Oxford, 1960; *Каламкarian P.A.* Господство права Rule of Law в международных отношениях. М., 2004.

⁴ См.: *Моджорян Л.А.* Субъекты международного права. М., 1958; *Толстых В.Л.* Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004; *Тузмухамедов Р.А.* Национальный суверенитет. М., 1963; *Ушаков Н.А.* Суверенитет в современном международном праве. М., 1963; *Бараташвили Д.И.* Принцип суверенного равенства государств в международном праве. М., 1978.

⁵ См.: *Тиунов О.И.* Принцип соблюдения международных обязательств. М., 1979; *Каламкarian P.A.* Принцип добросовестности в современном международном праве. М., 1990; *Zoller E.* La bonne foi en droit international public. P., 1977; *Cot J.-P.* La bonne foi et la conclusion des traités // *Revue Belge de Droit International*. 1968. № 1. P. 142–159; *Bernhardt R.* Völkerrechtliche Bindungen in dem Vorstadien des Vertragsschlusses // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1958. Bd. 18. № 4. S. 652–690.

его взаимоотношений с другими государствами – членами мирового сообщества.

Теоретический и практический вывод о том, что суверенитет покрывает собой верховенство государства по периметру его государственных границ и независимость в аспекте его взаимоотношений с другими государствами (сугубо с учетом действующих международно-правовых норм), предметно себя показывает по факту исследования концептуальных взглядов российских и зарубежных ученых, анализа деятельности международных судебно-арбитражных институтов.

Так, например, И.Д. Левин предложил такое определение: “Суверенитет – это юридическая, то есть зафиксированная в праве и фактическая способность государства осуществлять свои функции в качестве полновластной организации на своей территории и независимого члена международного сообщества государств”⁶. Это определение долгое время поддерживалось многими правоведами. Однако вызывало и сомнения, поскольку определение суверенитета как юридической и фактической способности государства осуществлять свои функции может привести к выводу о том, что государства, не обладающие в данное время в полной мере этой фактической способностью, не могут быть признаны суверенными. Между тем это совсем не так, например в силу оккупации, колониализма.

По мере концептуального развития российской международно-правовой мысли в отечественном правоведении сформировался подход к пониманию сущности государственного суверенитета, ставший впоследствии хрестоматийным.

Так, например, С.М. Равин определил суверенитет как “общее свойство государства, проявляющееся в его самостоятельности внутри данной страны и независимости на международной арене”⁷. Л.А. Моджорян предложила такую формулировку: “Государственный суверенитет в современную эпоху означает верховенство государственной власти в пределах государственных границ и ее независимость от иностранных государств на международной арене”⁸. А.И. Денисов отмечал, что под государственным суверенитетом понимается верховенство государства внутри данной страны и независимость государства от власти какого-либо другого государства⁹. Н.П. Фар-

беров под суверенитетом понимал верховенство государственной власти, самостоятельной и неограниченной – внутри страны и независимой во внешних сношениях¹⁰. Аналогичные определения были предложены Г.И. Тункиным, Г.В. Александренко, Н.А. Ушаковым¹¹.

Сравнительный анализ показывает, что, несмотря на некоторые расхождения в деталях, эти определения по существу мало отличаются одно от другого. Все они подчеркивают верховенство государственной власти внутри страны и независимость ее в решении внешних вопросов.

Несколько иначе подошел к этому понятию А.И. Лепешкин. В своем определении суверенитета он обращает главное внимание на независимость государственной власти в осуществлении ее внутренних и внешних функций. Он рассматривает суверенитет как такое свойство государственной власти, в силу которого она является самостоятельной и независимой от всякой другой государственной власти в осуществлении своих функций как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими государствами¹². Такие же определения в основе своей можно встретить в работах Д.Б. Левина, В. Дорогина, Д.Л. Златопольского, С.С. Алексеева¹³. Это определение отличается от других не только тем, что подчеркивается независимость государственной власти в осуществлении своих функций, но и тем, что самостоятельность и независимость отличаются в отношении “другой государственной власти”, т.е. по существу в отношении внешних факторов, так как внутри страны другой государственной власти быть не может. Однако момент верховенства государственной власти внутри страны в этом определении практически отходит на второй план.

Существенный академический позитив в разработку юридического существа понятия “суверенитет” внесла научно-практическая дискуссия по заявленной проблематике в рамках “круглого стола” журнала “Советское государство и право”.

¹⁰ См.: Фарберов Н.П. О суверенитете союзных республик. М., 1946. С. 3.

¹¹ См.: Тункин Г.И. Основы современного международного права. М., 1956; Александренко Г.В. Буржуазный федерализм. Киев, 1962; Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Моск. журнал международного права. 1994. № 2.

¹² См.: Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. I. М., 1961. С. 266.

¹³ Левин Д.Б. Основные проблемы современного международного права. М., 1958; Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948; Златопольский Д.Л. Национально-государственное устройство СССР. М., 1977; Алексеев С.С. Государство и право. М., 1993.

⁶ Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С. 64.

⁷ См.: Сорок лет Советского права. Т. 2. Л., 1957. С. 69.

⁸ Моджорян Л.А. Понятие суверенитета в международном праве // Сов. гос. и право. 1955. № 1. С. 74.

⁹ См.: Денисов А.И. Сущность и формы государства. М., 1960. С. 28.

По обстоятельствам предметного исследования тематики было представлено определение государственного суверенитета как “независимости государственной власти данного государства от власти какого-либо другого государства, получающей свое выражение в праве государства свободно, по собственному усмотрению решать свои внутренние дела без какого бы то ни было нарушения прав других государств и общепризнанных норм международного права”¹⁴.

Это определение в почти не изменившемся виде сохранилось до настоящего времени: “Суверенитет – это такое свойство, а точнее, состояние власти, которое обеспечивает государству возможность свободно, самостоятельно осуществлять свою внешнюю и внутреннюю политику. Суверенитет предполагает независимость государства во внешнеполитической сфере (в области международных отношений) и верховенство, непрерывность его решений в делах внутренних”¹⁵.

В порядке дальнейшего совершенствования представленного определения российская академическая мысль вносит свои, вполне обоснованные предложения. Соответственно устанавливаются пробелы, которые подлежат концептуальному усовершенствованию в рамках последующей теоретической и практической работы. Во-первых, в приведенных определениях не расшифровывается характер независимости государства, которое является одним из главных признаков суверенитета, идет ли речь о независимости политической, экономической, военной или охватывающей все компоненты. Во-вторых, не говорится о верховенстве государственной власти внутри страны по отношению к другим частям политической системы. В порядке выделения ряда общих черт, характеризующих понятие государственного суверенитета, представляется юридически обоснованной следующая теоретическая конструкция. “Государственный суверенитет представляет собой обязательный атрибут государственной власти, выражающий ее единство, неделимость и неограниченность и предполагающий в соответствии с интересами и волей народа осуществление верховенства этой власти внутри страны и независимость во внешних отношениях”¹⁶.

Здесь правильно сделано акцентирование на юридические составляющие, присущие государственному суверенитету, а именно: единство, неделимость государственной власти данного субъекта международного права, неограниченность (в смысле недопустимость вмешательства в его внутренние дела – п.2 ст.7 Устава ООН), верховенство власти и, соответственно, независимость во всем, что касается взаимодействия государства в его внешних связях с другими государствами – членами мирового сообщества.

В рамках концептуального усовершенствования существа понятия “государственный суверенитет” следует добавить следующее. Верховенство государственной власти на всем пространственном протяжении данного государства, а также юридическое существо “независимость его внешнеполитических связей” призваны быть четко очерчены требованиями господства права Rule of Law. Государственный суверенитет любого члена мирового сообщества призван быть осуществляемым и по сути, и по факту исключительно в режиме господства права Rule of Law.

Именно международное право определяет юридическую сущность взаимодействия государств – членов мирового сообщества. При обстоятельствах, когда между ними сохраняется юридический паритет – принцип суверенного равенства, все государства – члены мирового сообщества согласно нормоустанавливающим положениям Устава ООН, Декларации тысячелетия 2000 г., Декларации Саммита 2005 г. строят свои взаимоотношения в режиме права и справедливости.

Существенное концептуальное значение в плане создания целостного восприятия юридического существа принципа суверенного равенства занимает понимание консенсуальной сущности современного международного права. Международное право строится на основе согласия государств и образует собой международно-правовое пространство взаимодействия суверенных субъектов права – государств, от согласия которых во всем, что касается существа права, и зависит ход нормального взаимодействия всех государств – членов мирового сообщества. Согласительная сущность международного права в силу своей объективной очевидности признается наукой и практикой современной юриспруденции. Показательно, правильно констатируя значимость суверенитета и равенства государств в качестве основного принципа международного права, проф. Я. Броунли вполне обоснованно отмечает, что важнейшими признаками суверенитета и равенства государств являются: 1) исключитель-

¹⁴ См.: “Круглый стол” журнала “Советское государство и право” // Сов. гос. и право. 1955. № 5. С. 49.

¹⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 17.

¹⁶ См.: Курдюкова З.Н. К вопросу о понятии государственного суверенитета // Вестник Международной академии бизнеса и банковского дела. Сер. “Юриспруденция”. 1995. № 3. С. 37.

ная юрисдикция над определенной территорией и проживающим на этой территории постоянным населением; 2) обязанность по недопущению вмешательства в сферу исключительной юрисдикции других государств; 3) востребованность изъятия согласия обязанной стороны¹⁷.

При обстоятельствах, когда само международное право строится на основе согласия государства в режиме суверенитета и юридического равенства, сам факт выражения согласия государства в рамках договорного или обычного права не составляет собой ущемление его суверенитета, а как раз и есть акт проявления суверенитета государства. Постоянная палата международного правосудия в решении 1923 г. по делу Уилбледон констатировала: “Суд не усматривает в заключении какого-либо международного договора, по которому государство обязуется совершить определенное действие или воздержаться от совершения определенного действия, отказ его от суверенитета: право вступить в международные соглашения является атрибутом государственного суверенитета”¹⁸.

По факту установления согласительной природы международного права и юридического существа международной нормативной системы в аспекте суверенитета и равенства всех государств – членов мирового сообщества представляется востребованным сделать следующее заключение. Россия по обстоятельствам своей включенности в параметрах суверенного государственного образования в современную международно-правовую систему строит свои взаимоотношения на основе уважения суверенитета и юридического равенства всех государств мира, обозначает значимость согласия в качестве основы для взаимодействия всех государств – членов мирового сообщества.

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 реализа-

ции 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 единственной легальной (законной), принимаемые ею решения обязательны для исполнения всеми гражданами, учреждениями, организациями, а также самими органами государственной власти.

б) *верховенства государства, которое 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)¹⁹. Невозможно обеспечить единство экономического и правового пространства, а следовательно, и целостность федеративного государства, нарушая данный принцип.

Каким же образом в Конституции РФ закреплен этот 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 право-

¹⁷ См.: Броунли Я. Международное право. Кн. первая. М., 1977. С. 411, 412.

¹⁸ P.C.I.J. 1923. Ser. A. № 1. P. 25.

¹⁹ См.: Современные зарубежные конституции. М., 1992. С. 155.

выми 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 непереносимые 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 правомочия 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 не зависящие от органов государства права и свободы граждан России (ч. 2 ст. 17), а также не зависящие от федеральных властей правомочия субъектов Российской Федерации (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 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 РФ к предметам ведения и полномочиям Российской Федерации, то действует федеральный закон. Но в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, 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 РФ (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 системой 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) осуществления верховенства в пределах своей территории, которое называется *территориальным* и является “формой реализации государственного суверенитета”²⁰.

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

Верховенство государства означает, что власть данного государства является высшей властью

²⁰ Барсегов Ю.Г. Территория в международном праве. М., 1958. С. 70, 71.

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 власть государства распространяется как на его собственных граждан и организации, так и на иностранных граждан и организации, а также 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 действия законов одного государства могут 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 международных отношений между независимыми государствами»²¹.

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.

г) верховного положения 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 России. Органы исполнительной и судебной власти образуются, в свою очередь, вышеуказанными органами. Глава Правительства РФ назначается Президентом России 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.

Состав государственных органов определяется Конституцией России 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, полномочия.

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 воплоще-

²¹ Cours de Justice Internationale: Recueil des arrêts avis consultatifs et ordonnances. 1949. P. 35.

ние 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 обязанности²².

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 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”²³.

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 дей-

ствий государства за пределами его границ, во взаимоотношениях с другими государствами. Он является внутренней независимостью, поскольку дело касается действий государства в пределах его границ”²⁴.

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.

²² См.: “United Nations Conference of International Organization”. Vol. VI. N.Y., 1945. P. 146.

²³ Богуславский М.М. Иммуниет государства. М., 1962. С.10.

²⁴ Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. М., 1948. С. 260.

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 власти²⁵, 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 РФ:

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

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края от 18 января 1996 г. // Росс. газ. 1996. 1 февр.

является государственно-правовое закрепление ограничений независимости государства, прежде всего в конституционных нормах”²⁶.

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”²⁷.

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 конституционно ограничена признанием того, что источником государственного суверенитета является народный суверенитет (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Суверенитет государства 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”²⁸. “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”²⁹.

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: 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); 2) местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти, самостоятельно в пределах своих полномочий в решении местным населением вопросов местного значения (ст. 12, 130–133 Конституции РФ).

Очевидные ограничения государственного суверенитета имеют, так сказать, и внешнюю направленность. Народ Российской Федерации, принимая Конституцию и при этом “сознавая себя частью мирового сообщества” (указано в Преамбуле), признал: 1) 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.); 2) права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ); 3) в соответствии с международными договорами Российской Федерации каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав

²⁶ *Важенин Л.В.* Проблемы правового обеспечения суверенитета России как федеративного государства // *Сб. науч. трудов. Ч. 1. № 2. М., 1998. С. 194.*

²⁷ 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.*

²⁸ *Баглай М.В.* Конституционное право РФ. Учеб. для юридических вузов и факультетов. М., 1997. С. 125.

²⁹ *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.*

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 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 означает не 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 непереносимых 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.

В режиме объективного анализа можно согласиться с мнениями авторитетных представителей российской науки международной юриспруденции (например, проф. Р.А. Каламкарьяна)³⁰ о том, что Россия как правовое государство в полной мере осуществила в рамках своей Конституции все общепризнанные критерии верховенства (господства) права. Осуществление в Основном законе страны принципа юридического равенства всех перед законом (ст.19), принципа недопустимости произвола со стороны государства (ст. 52), принципа судебного обеспечения прав человека (ст. 46, 47) сделало юридически и практически обоснованным заключение о реальном применении всех требований верховенства (господства) права в практике конституционного строительства Российского государства. Параллельно с реализацией критериев верховенства (господства) права во внутригосударственном правовом порядке Российское государство в рамках своего внешнеполитического курса строит собственную систему взаимоотношений с другими государствами – членами мирового сообщества исключительно с позиций верховенства (господства) права. Таким образом, верховенство (господство) права выступает общим знаменателем внутренней и внешней политики Российского государства.

³⁰ Каламкарьян Р.А. Господство права Rule of Law в международных отношениях. М., 2004. С. 35–37.