

Защита государственного суверенитета как основной национальной интерес Российской Федерации

Основной национальной конституционно-правовой интерес России — защита суверенитета, сохранение территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ. В преамбуле Конституции РФ 1993 г. говорится, что многонациональный народ Российской Федерации принимает Конституцию «возрождая суверенную государственность России». В ч. 1 ст. 3 Конституции указывается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Комментируя данную норму Российской Конституции, А. Е. Постников отмечает, что здесь устанавливается неделимость суверенитета Российской Федерации, так как его носителем является народ России в целом, «а не население, проживающее на территориях отдельных субъектов Федерации»¹.

Такому национальному интересу, как сохранение суверенитета и государственного единства, соответствуют положения ст. 4, ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 9, ст.ст. 11 и 12. Согласно ст. 4 Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю ее территорию, Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Часть 3 ст. 5 гласит, что федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве государственной власти. Сюда можно отнести и ч. 1 ст. 9 Конституции.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.² обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации является одним из национальных интересов России «на долгосрочную перспективу».

* Профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права, доктор юридических наук, доцент.

¹ Постников А. Е. Комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1996. С. 18.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Суверенитет является отличительным признаком государства как основного субъекта международного права. Принято считать, что суверенитет присущ только тем субъектам международного права, которые обладают территорией и населением. Еще французский государствовед Л. Дюги отмечал: «Коллективность может быть государством только тогда, когда она осела на территории с определёнными границами. Без этого нет государства»¹. Появился даже термин «территориальный суверенитет»².

В то же время суверенитет это и правовая категория, без которой международные отношения были бы невозможны. Неопровержимым фактом является то, что международное право возникло с появлением государств для урегулирования отношений между ними. Безусловно, государства Древнего мира отличаются от современных по многим параметрам так же, как отличаются отношения между ними от отношений между современными государствами. Большую роль в возникновении этих отличий сыграло возникновение концепции суверенитета в Средние века и дальнейшее ее развитие в Новое и в Новейшее время.

Важнейшая проблема реализации суверенитета в международных отношениях — его ограничение или, лучше сказать, *самоограничение* суверенитета. Этот вопрос очень важный и сложный. Современное международное право допускает ограничение государственного суверенитета и прав, присущих ему, преимущественно в связи с несением государством международно-правовой ответственности за международно-правовые правонарушения. При этом возможность применения к государству-нарушителю мер международно-правовой ответственности основана на нормативных предписаниях международного договора. Следовательно, нормы договора могут применяться к государству только в том случае, если оно выразило свое согласие на обязательность для себя этого соглашения.

Самоограничение суверенитета можно рассматривать и в другом ракурсе. Так, подписывая любой международный договор или каким-либо иным способом принимая на себя международные обязательства, государство ограничивает себя в осуществлении определенных прав, присущих суверенитету. Казалось бы такая ситуация абсолютно нормальна, так как именно ограничения являются двигателем развития международных отношений. И не удивительно, что в условиях глобализации в международных отношениях самоограничение суверенитета, добровольный отказ от ряда прав, присущих ему, расценивается многими политиками как залог успешного развития международных отношений в дальнейшем. Конечно, наличие международных отношений без ограничений суверенитета не реально, однако существуют объективные причины, по которым в сфере установления этих ограничений должны быть определенные рамки. В этой связи можно процитировать мнение В. Д. Зорькина, который отмечает, что «отказ от суверенитета одних на практике лишь укрепляет суверенитет кого-то другого, кто присваивает себе право действовать во имя „всеобщих интересов“»³. Результатом может быть возникновение иерархии государств в международных отношениях, то есть то, чего так старались избежать, провозглашая одной из целей Организации Объединенных Наций в ее Уставе — суверенное равенство государств.

Тем не менее на Западе концепции «ограниченного», «относительного», «мягкого» суверенитета, «десуверенизации» государств получают все большее распространение. Западные ученые предрекают закат «государственного

² Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. С. 128.

² См.: Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 45–71.

⁴ Зорькин В. Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы // Журнал российского права. 2006. №12. С. 22.

суверенитета», вынужденного «делиться» своими полномочиями с международными структурами, неправительственными организациями и др.¹ Высказывается мнение о необходимости создания всемирной системы «сдержек и противовесов», призванной определять правила поведения, дополняя и заменяя международные договоры и добровольно принимаемые государствами на себя обязательства².

«Десуверенизация» государств рассматривается как панацея ото всех проблем международной жизни. В связи с этим выдвигаются предложения пересмотреть ряд международно-правовых норм и принципов Устава ООН. Так, например, заменить принцип невмешательства во внутреннюю компетенцию любого государства на «принцип права гуманитарной интервенции»³, принцип суверенитета и равенства государств — на принцип «управления глобальной безопасностью», осуществляемый «обновленной» ООН и её Советом Безопасности.

Особенно близка теория «десуверенизации» западноевропейским ученым и политикам. Некоторые сторонники единой Европы призывают отказаться от принципа государственного суверенитета, а также от приоритетности государства как оптимальной формы политической организации. Сторонников такого подхода становится все больше. Благодаря им упорно внедряется мысль о том, что политическая общность вовсе не должна быть государством, что государства ради собственной безопасности и благосостояния могут жертвовать своим суверенитетом.

Реализация этой концепции на практике приводит не только к вымыванию (hollowing out) государства и изменению его роли, но и к появлению новых методов административно-политического управления (то, что было названо «глобальной квазигосударственностью»⁴). В этом направлении прокладывает дорогу новый мировой порядок, складывается новая модель и новое содержание суверенитета. Появляются *так называемые* постсуверенные или теряющие свою суверенность государства, незыблемость государственного и национального суверенитета ставится под сомнение⁵.

Следует отметить, что ни одно западное государство в XX в. не позволило применить к себе «право наций на самоопределение». В свое время эксперты Лиги Наций установили, что в западных государствах «право на самоопределение» противоречит «самой идее государства как единицы территориальной и политической» и праву остального народа и государства на единство. Исключение было сделано для «стран, охваченных революцией»⁶.

США часто не видят никаких причин для ограничения своего суверенитета (даже когда это соответствует международному праву), но требуют этого от других государств, прибегая в реализации этой цели к любым доступным способам. США — единственное государство, которое не только помогает национальным парламентам принимать внутригосударственные законодательные акты, отвечающие стратегическим интересам американской демократии, но и само принимает законы для других стран мира. Примером могут служить принятые Конгрессом США Закон о свободе вероисповедания в странах мира от 27 января 1998 г. и За-

¹ См., например: *Mathews Jessica T.* Power Swift // *Forcing Affairs*. 1997. January/February.

² См.: *Simonovic Ivan.* Relative Sovereignty of the Twenty First Century // *Hastings International and Comparative Law Review*. Vol. 25. 2002. P. 371–381.

³ См.: Устав Организации Объединённых Наций // *Международное право в документах*. М., 1982 (п. 7 ст. 2 гл. 1).

⁴ См.: *Чешков М. А.* Глобальный контекст постсоветской России. М., 1999.

⁵ См.: *Хестанов Р.* Россия без Ялты. Современный мир требует частичного отказа от суверенитета // *Политический журнал*. 2005. № 16(67). С. 63–65.

⁶ См.: *The Intimate Papers of Colonel House*. London, 1928. P. 204–206.

кон о демократии в Беларуси от 20 октября 2004 г.¹ В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. справедливо указывается, что в настоящее время «растет поток денег из-за рубежа, используемых для прямого вмешательства во внутренние дела»².

По сути, происходит крушение Вестфальской и Ялтинско-Потсдамской моделей международных отношений, и Россия довольно болезненно переживает этот процесс. В этой связи Российской Федерации необходимо обеспечение реального суверенитета, устойчивое понимание российских национальных интересов и придание ему операционного значения. Главная задача России в сфере обеспечения национальной безопасности и сохранения суверенитета: исключить мировую крупномасштабную войну, а также обеспечить невозможность внешней агрессии и внешнего вмешательства во внутренние процессы на её территории. В Основах пограничной политики Российской Федерации среди целей ее принятия указывается межгосударственное сотрудничество по предотвращению военной опасности, кризисов и конфликтов в пограничном пространстве РФ³. Показательно, что граждане Российской Федерации считают «возвращение стране статуса великой державы»⁴ и «повышение авторитета России в международных отношениях»⁵ важными вопросами, которые российская политика должна решать в первую очередь.

Таким образом, все идеи и теории, связанные с необходимостью максимально-го ограничения суверенитета, десуверенизации, навязываемые России через политику США и многих западноевропейских государств, не имеют ничего общего с необходимостью установления мира и безопасности в международных отношениях, защитой прав человека, борьбой с международной преступностью. Их цель — унификация мира в интересах мирового центра власти. «Те, кто уничтожает суверенитет и достоинство своего государства, вольно или невольно работают на упрочение державности и суверенитета его конкурентов. Средней позиции в этом споре о суверенитете нет»⁶. В сложившейся ситуации необходимость защиты государственного суверенитета Российской Федерации только возрастает. Следует согласиться с председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным, что пределом уступчивости Российской Федерации в международных вопросах «является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов»⁷. Тем более «глобализация порождает не только новые возможности для людей, но и новые риски»⁸.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной указом Президента РФ от 12 мая 2009 г., устанавливаются основные направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которыми являются стратегические национальные приоритеты, определяющие задачи важнейших социальных, политических и экономических

¹ См.: Красинский В. В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине // Политический журнал. 2008. № 6–7. С. 183–184.

² Российская газета. 2007. 27 апр.

³ См.: Российская газета. 1996. 6 нояб.

⁴ Кутковец Т. Клямкин И. Что ждет Россия от Путина. М., 1999.

⁵ Национальные интересы России. Отчет А. С. Петрова по результатам Всероссийского опроса городского и сельского населения // URL: http://bd.fom.ru/report/cat/society_power/problem_Russia/of011401 (дата обращения: 17.12.2010).

⁶ Ципко А. С. Аргументы в защиту российского суверенитета // Международная жизнь. 2003. № 8. С. 76.

⁷ Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

⁸ Там же.

преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства (п. 2)¹.

В документе перечислены те аспекты, которые будут оказывать негативное влияние на обеспечение национальных интересов Российской Федерации в ближайшее время. К ним относятся: вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий, сепаратизм и насильственный экстремизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма, демографическая ситуация и проблемы окружающей природной среды, угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности (п. 10)².

Серьезную проблему для реализации российских интересов в сфере национальной безопасности представляет расширение Североатлантического союза на юг и восток. Расширение НАТО может сделать Россию более уязвимой для внешних угроз и более уступчивой в отношении притязаний США в глобальных проблемах. Эта деятельность призвана поддерживать озабоченность России делами «ближнего зарубежья», ослабляя тем самым её возможности распространения влияния на сопредельные регионы (Балканы, Турция, БСВ, Персидский залив, Южная Азия). Сужается внешний рынок военных поставок российского вооружения и военной техники, военно-техническое сотрудничество РФ с соседями (в том числе с Украиной по техническому надзору за стратегическими ракетами России).

В настоящее время отношения Россия—НАТО довольно сложные. Хотя Россия и не считается врагом, но она и не рассматривается как потенциальный член НАТО. Североатлантический альянс не предоставит России права вето на решения и акции НАТО где бы то ни было, кроме российской территории. Возражения РФ против дальнейшего расширения НАТО мягко, но неуклонно парируются. Альянс не признает исключительные военно-политические права РФ на пространстве бывшего СССР и не проявляет интереса к дальнейшим соглашениям по сокращению вооружений и даже к ратификации адаптированного Договора по обычным Вооруженным силам в Европе (ДОВСЕ) от 1999 г. В связи с политикой, осуществляемой в последнее время этим блоком, в Послании Президента РФ 2007 г. было указано на необходимость введения моратория на выполнение Россией ДОВСЕ, а возможно, и его денонсации (в случае, если он так и не будет ратифицирован странами НАТО)³.

Развитие национальной безопасности требует принятия ряда мер как международного, так и внутригосударственного характера. Так, на международном уровне можно предпринять следующие шаги:

1) усилить деятельность по разработке совместных космических программ с США и ЕС, особенно по использованию навигационных систем (ГЛОНАСС) и систем связи и информационного обеспечения, привлекать ЕС к проекту российско-американского Центра обмена данными о пусках ракет;

2) с учетом переориентации армий ряда стран СНГ на стандарты НАТО инициировать совместные программы РФ—НАТО по техническому переосна-

¹ URL: <http://www.srf.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2010).

² URL: <http://www.srf.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2010).

³ См.: Российская газета. 2007. 27 апр.

щению армий с использованием более дешевой и привычной для них российской техники. Тем самым будет остановлено военно-техническое отдаление этих стран от Российской Федерации;

3) активизировать совместные программы развития военной техники для поставок в НАТО или ЕС в рамках ЕПБО со странами СНГ (например, российско-украинский военно-транспортный самолет, зенитно-ракетные системы и т. д.).

Так, 23 мая 2007 г. было ратифицировано соглашение между государствами—участниками НАТО и другими государствами, участвующими в программе «Партнерство ради мира», о статусе их сил. Это соглашение должно позволить России защитить своих военнослужащих, участвующих в совместных мероприятиях со странами—участницами НАТО¹.

К внутригосударственным мерам, направленным на развитие российских вооруженных сил, с правовой точки зрения могут быть отнесены: защита прав военнослужащих и лиц, пострадавших во время вооруженных конфликтов; предоставление им дополнительных социальных гарантий и помощи; при переходе на профессиональную армию стимулирование молодежи к добровольной службе в ней, например предоставление в дальнейшем возможности бесплатного получения высшего образования в любом вузе, помощь в приобретении жилплощади, дотации на время получения образования, отчисления в накопительную часть пенсии. Конечно, этого недостаточно без изменения отношений в самой армии и поднятия ее престижа.

Адекватной мерой, на наш взгляд, будет и реанимация военно-промышленного комплекса. В ходе пресс-конференции в феврале 2007 г. Президент В. В. Путин подчеркнул, что Россия будет наращивать свое присутствие на рынке вооружений, несмотря на санкции против российских компаний². В то же время Россия всегда заявляла о своей приверженности использованию политических, правовых, внешнеэкономических, военных и иных инструментов защиты государственного суверенитета и национальных интересов³. В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Д. А. Медведев подчеркнул о необходимости укрепления воздушно-космической обороны страны, развития вооруженных сил, а также международного сотрудничества в сфере безопасности, разработки механизмов противодействия ракетному распространению⁴.

Однако, даже если это удастся, есть вероятность, что Россию будут расценивать не как лидера или партнера, а как силу, влияющую на баланс. В настоящее время расходы России на оборону составляют всего 3 % от ВВП. Современная картина в отечественной оборонной промышленности весьма плачевная: износ основных фондов достигает 75 %; темпы технического переоснащения чрезвычайно низки — они составляют менее 1 % в год при минимально необходимой потребности в 8–10 %. По данным Военно-промышленной комиссии РФ только 36 % стратегических предприятий ВПК финансово здоровы, а 25 % находятся на грани банкротства⁵.

По сравнению с 1992 г. производство военных самолетов сократилось в 17 раз, военных вертолетов — в 5 раз, боеприпасов — более чем в 100 раз.

¹ См.: Пять событий недели глазами главы Комитета Госдумы по международным делам Константина Косачева // Российская газета. 2007. 25 мая.

² См.: Материалы пресс-конференции Президента Путина // URL: <http://www.rg.ru/2007/02/01/vooguzhenie-apons.html> (дата обращения: 18.12.2010).

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (п. 19) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 10. Ст. 2444.

⁴ См.: Российская газета. 2010. 2 дек.

⁵ См.: Миловзоров А. Россия выбывает из гонки вооружений // URL: <http://www.utro.ru> (дата обращения 18.12.2010).

Деградирующая оборонная промышленность все чаще оказывается не в состоянии обеспечить запросы зарубежных клиентов, а также потребности обновления российских вооруженных сил. Доля России на мировом рынке вооружений будет сокращаться, контракты Минобороны все чаще будут доставаться зарубежным поставщикам. Это, естественно, отрицательно скажется на долгосрочных интересах обеспечения национальной безопасности.

Другой проблемой для национальной безопасности являются локальные конфликты. Ситуация осложняется тем, что мировое сообщество продолжает применять «двойные стандарты» по отношению к территориям, входившим в состав СССР и других бывших социалистических государств. Лишний раз это подтвердили события августа 2008 г., когда Россию обвинили в агрессии против Грузии. Кроме того, «вызывает тревогу тенденция к формированию мировой периферии, которая, деградировав, может превратиться в зависимый и беспомощный придаток мирового центра»¹. Так, например, в июле 2010 г. Международный Суд ООН признал независимость Косова. И хотя председатель Суда Хасани Овада верно указал в своей речи, что «международное право не содержит запрещения на объявление независимости», это решение нарушает принцип территориальной целостности в отношении Сербии. Признав независимость Косова, Суд так и не назвал его суверенным государством, а только дал правовую оценку декларации о его независимости². Госсекретарь США Хилари Клинтон призвала международное сообщество признать Косово в качестве государства, а также то, что его территория неделима³.

Говоря о необходимости признать независимость Косово и в очередной раз подчеркивая свою приверженность демократическим идеалам, США «забывают» упомянуть о своих стратегических интересах в Европе, которые будет намного легче воплотить, если Косово станет суверенным, а также молчат о своей военной базе «Бондстил», расположенной в юго-восточной части Косово близ населенного пункта Феризай, которая уже похожа на государство в государстве⁴.

Действительно ли США ратуют за создание в Европе нового суверенного государства или они просто создают себе колонию на ее территории? Ответ очевиден. С момента распада СССР, СФРЮ, Чехословакии и всей системы социалистических государств США просто «обросли» колониями в старом свете. Таковыми являются и некоторые бывшие союзные республики СССР, например Грузия, Латвия, Литва, Эстония. Возможно, что добровольно становясь такими колониями, правительства этих государств считают, что приобретают хорошую материальную базу и политический климат для развития своего государства в дальнейшем. Но для США этот вопрос не актуален, их в действительности не интересует развитие демократии, где бы то ни было. Отметим, что по прогнозу ООН к 2050 г. в странах Восточной Европы и на постсоветском пространстве предвидится значительное сокращение населения. Например, население Армении уменьшится на 0,5 миллиона человек, Белоруссии — на 2,7, Грузии — на 1,5, Молдавии — почти на миллион, Украины — вдвое и на 30 миллионов уменьшится население России⁵. Малонаселенные территории, обладающие природными ресурсами, идеальные колонии для

¹ Прякина Т. М. Системные проблемы юридического равенства // Конституционные чтения. Саратов, 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 24.

² См.: Международный Суд ООН признал независимость Косово. Новости 22 июля 2010 г. // URL: <http://www.gpani.ru> (дата обращения: 18.12.2010).

³ См.: Новости Интерфакс 22 июля 2010 г. США призывают все страны признать независимость Косово // URL: <http://www.interfax.ru> (дата обращения 18.12.2010).

⁴ См.: Жарких С. «Бондстил» заменит государство // Российская газета. 2008. 4 февр.

⁵ См.: ООН — демографический прогноз // URL: <http://www.civil8.ru> (дата обращения: 18.12.2010).

такой индустриально развитой страны, как США и удобные точки, с которых можно осуществлять контроль за теми, кто все же сохранит суверенитет. Уже сейчас эксперты отмечают, что снижение количества трудоспособного населения в России приведет к изменению позиции на международной арене, границы и политического устройства. В свете этого отнесение «коренного улучшения демографической ситуации» к стратегическим целям обеспечения национальной безопасности можно считать обоснованным (п. 45 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.).

Почему же западноевропейские государства поддерживают США в подобных вопросах? Вероятно, из желания сохранить собственный суверенитет и получить иммунитет в складывающихся международных отношениях. Ведь их население также неуклонно сокращается, а экономики тесно взаимосвязаны с экономикой США.

Для России очевидный выход в этой ситуации — наращивание вооружения, хотя состояние российской экономики «вряд ли позволяет создать паритет в военной сфере»¹. Этот фактор может негативно отразиться на реализации национальных интересов Российской Федерации в политической сфере².

В пункте 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. отмечается: «Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны...». В Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Д. А. Медведев говорил о необходимости наращивания «экономической дипломатии» и о том, что «...внешняя политика должна выражаться <...> в создании на территории России совместных предприятий и появлении качественных, недорогих товаров, в увеличении числа рабочих мест и упрощении визового режима»³.

Решение экономических проблем государства всегда является залогом решения политических и социальных проблем, так как значение экономического базиса не меняется с политическим режимом, государственным устройством и не зависит от характера внутригосударственных или международных отношений. Наиболее актуальные интересы в этой сфере, на наш взгляд, таковы: поддержка отечественного бизнеса, удвоение ВВП; сохранение финансовой стабильности, стимулирование роста инвестиций в производственную структуру и развитие инноваций, ускоренное технологическое обновление энергетической отрасли, развитие атомной энергетики, взаимосвязанное развитие всех видов транспорта и связи; защита интеллектуальной собственности, более рациональное участие в международном разделении труда, увеличение конвертируемости рубля, присоединение к ВТО.

Таким образом, защита государственного суверенитета: напрямую связана с реализацией иных национальных интересов России; выражается не только в наращивании вооружения, укреплении государственных границ, использовании дипломатических средств, но и в развитии экономики, защите прав человека, решении демографической проблемы, охране окружающей среды, поддержке отечественного производителя; осуществляется через реализацию всей совокупности национальных и интернациональных интересов государства. С уверенностью можно сказать, что защита государственного суверенитета является основным национальным интересом Российской Федерации.

¹ Светланов А. Г. Развитие российского и международного права в аспекте его влияния на обеспечение национальных интересов Российской Федерации // Правовое обеспечение национальных интересов : материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) М., 2005 С. 128.

² См.: Поляков М. Из России следует бежать как можно скорее // URL: <http://www.utro.ru> (дата обращения: 22.12.2010).

³ См.: Российская газета. 2010. 2 дек.