

Сергей Николаевич Туманов

*Заведующий кафедрой истории государства и права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат исторических наук, доцент*

E-mail: sar8a@bk.ru

Суверенитет государства: верховенство власти и способы его ограничения

***Аннотация:** в статье ставится вопрос о способности теоретической конструкции государственного суверенитета отражать реальные процессы и явления в сфере его реализации при осуществлении политики государства. Анализ законодательства, содержания отношений публичной власти и народа внутри страны, практика реагирования мирового сообщества на возникающие угрозы интересам государств, последовательная реализация принципа приоритета прав и свобод человека дают основания для вывода о переоценке основных характеристик суверенитета – верховенства и независимости.*

Ключевые слова: государство, государственный суверенитет, внутренняя политика, верховенство власти, пределы государственного суверенитета, национальный суверенитет, способы ограничения суверенитета.

Sergej Nikolaevich Tumanov

*Head of the Chair of history of state and law
at the Saratov state law Academy,
candidate of historical sciences, associate professor*

State Sovereignty: Supremacy of Power and Its Limitations

Annotation: the article raises the question of the capability of the theoretical constructs of state sovereignty to reflect the real processes and phenomena in the sphere of its implementation in the implementation of the state policy. Analysis of legislation, the maintenance of relations of public authorities and people in the country, the practice of global community's response to emerging threats to the interests of states, consistent implementation of the principle of priority of the human rights and freedoms give reasons to conclude the reevaluation of the main characteristics of sovereignty – supremacy and independence.

Keywords: state, state sovereignty, domestic policy, supremacy of authority, limits of state sovereignty, national sovereignty, ways of limiting sovereignty.

Государство, осуществляя свою деятельность внутри страны и за ее пределами, выступает субъектом, которому свойственны важные с точки зрения его сущности признаки. Их наличие не только выделяет его из числа иных субъектов, но и предопределяет содержание и характер деятельности, как его самого, так и иных участников в рамках конкретных отношений. Одним из таких идентифицирующих государство свойств выступает суверенитет, без рассмотрения которого нельзя обойтись при анализе особенностей реализации государством своей деятельности как внутри страны, так и на международной арене.

Термин «суверенитет» устоялся в языке, как и производные от него, и означает состояние независимости кого/чего-либо от кого/чего-либо. Он часто употребляется в научной литературе и политико-правовой практике в различных вариациях: как принцип права, как состояние определенного субъекта при осуществлении деятельности или власти, как правовое положение и возможности народа, нации и др., наконец, как признак государства.

Понимание государственного суверенитета и его содержание, как и многих иных категорий общей теории государства, прошли эволюционный путь становления и развития, пока не приобрели тот вид, который известен современной юриспруденции. Представление о суверенитете государства возникло вместе с государством, а своими корнями уходит в мифологию. Однако наиболее остро вопрос о суверенитете встал в связи с развитием межгосударственных отношений. Напомним, что до подписания так называемого Вестфальского договора 1648 г. понятие «государственный суверенитет» в практике не использовалось. Одним же из основных условий названного договора было положение о запрете вмешательства во внутренние дела любой страны. Было юридически закреплено суверенное государство как форма организации власти и принцип территориального суверенитета в межгосударственных отношениях. Суверенитет в пределах национального государства стал связываться с территорией,

гражданством и четким определением и пониманием национальных интересов. Такое понимание государственного суверенитета основывалось на идеях Ж. Бодена, а затем Н. Макиавелли, Г. Гроция, В. Ф. Гегеля, Г. Еллиника и др.

Эта концепция государственного суверенитета, получившая статус классической, включает в себя указание на верховенство и независимость власти, обладающей способностью к исключительному самоопределению как в выборе путей развития государства и общества, так и способов достижения поставленных целей — как внутри страны, так и по отношению к политико-территориальным союзам вовне¹.

Верховенство власти — характеристика во многом основана на сравнении государственной власти с иными видами власти и выражается в возможности установления и поддержания универсального порядка, в приоритете по отношению к другим властвующим субъектам и всем лицам, находящимся в пределах территориальной сферы ее распространения, в монополии на применение принуждения. При этом верховенство государственной власти не замыкается на объеме властных полномочий, поскольку в зависимости от уровня развития государства, характера его отношений с обществом, принципами на которых строится взаимодействие государства внутри страны, они могут меняться. Поэтому верховенство выражается еще и в самостоятельности определения набора средств реализации властных полномочий, установления порядка и обеспечения.

Независимость государственной власти как составляющая суверенитета предполагает возможность ее взаимодействия с иными государствами и указывает на отсутствие отношений подчинения с другими верховными властями.

Такая довольно распространенная характеристика суверенитета достаточно проста и легка для объяснения этого явления на этапах лишь первого к нему шага. В действительности и с содержанием самого суверенитета, и с определением его понятия, и с соотношением с иными сходными явлениями, и с объяснением значения его в установлении межгосударственных связей, и с анализом его роли в становлении государства как самостоятельного участника во внутренних и внешних отношениях дела обстоят не так просто.

Из всего спектра обозначенных проблем государственного суверенитета обратимся к одному аспекту — верховенству власти, как основной черте внутреннего суверенитета и попытаемся указать, что его классическое понимание не отражает реального положения дел, его теоретические характеристики не соответствуют свойствам деятельности государства, появляющимся в процессе функционирования последнего. На наш взгляд, обращают на себя внимание три аспекта.

1. Признание верховенства и независимости государственной власти как ее абсолютного и неотъемлемого качества может иметь силу аргумента в условиях, когда носителем власти является одно лицо — монарх. Однако такая концепция перестает работать с развитием социально-политических отношений, а также когда общество и само государство испытывают необходимость ограничения государственной власти. Юридическое решение вопроса об ограничении государственного суверенитета невозможно без того, чтобы не признать носителем суверенитета иного субъекта, не совпадающего или не в полной мере совпадающего с самим государством.

¹ См., например: *Красинский В. В.* Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы // Современное право. 2015. № 7. С. 8.

Так, следуя именно этой логике, возникла идея о народном суверенитете, которая потом постепенно трансформировалась в концепцию народного представительства. В национальном праве закреплены теоретические представления о народном (национальном) суверенитете как первичном и ограничивающем государственный и о двух сторонах (внешней и внутренней) последнего. Понятия народного, национального и государственного суверенитета взаимосвязаны, в современных представлениях основой государственного суверенитета выступают народный и национальный.

Власть в современных государствах является верховной и независимой по отношению к власти любого должностного лица или любого иного государства. Однако независимой от народа, учреждающего власть, последняя быть не может. Практически все современные государства в своих конституциях провозглашают народ носителем суверенитета и источником власти. Органам государства народ передает именно власть (т. е. полномочия по предметам ведения), а не суверенитет (т. е. право на власть). При этом в ряде случаев и сам народ выступает не только как источник, но и как носитель власти.

Конституция РФ закрепила именно этот подход к суверенитету народа и государства. Так, положение о государственном суверенитете (ст. 4) следует за статьей, в которой провозглашен принцип суверенитета народа, его абсолютный характер, чем подчеркивается их неразрывная связь. С позиции этого современного подхода к данной проблеме государство может считаться суверенным только при условии, что оно реализует волю народа и что его система управления демократична. Государство имеет право на максимально полное осуществление политической власти в объемах и способами, установленными народом. Ограничение государственного суверенитета возможно в форме непосредственной демократии.

2. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, что предполагает верховенство и единство власти Федерации и обязательность актов ее органов для всех физических лиц, находящихся на территории государства, а также для власти субъектов Федерации, с установленными ограничениями, предусмотренными в гл. 3 Конституции «Федеративное устройство». Получается, что федеративное устройство и связанное с ним ограничение суверенитета Федерации — одна из его особенностей и особенностей осуществления деятельности Федерацией и ее субъектами, участия их в реализации функций государства и др.

Поэтому вторым фактором, определяющим границы верховенства власти внутри страны, выступают условия и правила Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий власти между федеральным центром и регионами, а также двусторонних договоров о разграничении предметов ведения. Вообще надо сказать, что там, где есть договорный способ регламентации отношений, в том числе между властвующими субъектами, там разговоры о верховенстве власти должны вестись весьма осторожно и с имеющими большое значение оговорками.

3. Верховенство, единство, самостоятельность, полнота законодательной, исполнительной и судебной государственной власти по смыслу ст. 3–5, 67 Конституции РФ и независимость в международном общении по смыслу ст. 79

Конституции РФ, образующие содержание государственного суверенитета, представляют собой необходимый качественный признак, характеризующий конституционно-правовой статус России¹.

Реальность развития международных отношений и осуществления внешнеполитической деятельности не позволяет говорить о стопроцентной независимости государства при определении и реализации внутренней политики. И дело не только в суверенитете народа, о котором говорилось ранее и который на сегодняшний день является единственным нормативно закрепленным на уровне Основного Закона страны средством, ограничивающим государственный суверенитет.

Международным сообществом и сферой практической реализации внешних отношений выработан ряд способов вмешательства во внутренние дела государства, независимо от его согласия, как независимого участника международных отношений и верховного субъекта в пределах своей территории. Вот некоторые из них, наиболее часто применяемые и имеющие формальное выражение и процедуры.

Во-первых, объем внутреннего суверенитета государства существенно уменьшился за счет международных договоренностей по правам человека. В западной политической практике и теории, где, собственно, и была сконструирована современная модель восприятия прав человека, универсальность этой модели не вызывает сомнения. Именно она положена в основу так называемого деонтологического подхода к построению системы обеспечения суверенитета, который культивирует идею вмешательства во внутренние дела государств экономически развитых стран путем реагирования на прямые и косвенные угрозы в соответствии с критериями целесообразности², что находит свое подтверждение в практике построения современного мироустройства.

Во-вторых, в последние двадцать лет довольно часто имеют место так называемые гуманитарные интервенции — мероприятия, проводимые под эгидой ООН, связанные с применением военной силы в отношении государств, для предотвращения уничтожения национальной, религиозной, культурной этнической группы, гуманитарной катастрофы, геноцида и т. д. В свете обеспечения мирового порядка указанные мероприятия, конечно, необходимы. Однако важен и другой аспект проблемы — осуществление гуманитарных интервенций происходит на территории государства, часто без его согласия. Получается, что власть его не верховная и не независимая.

В-третьих, способом вмешательства во внутренние дела государства и ограничения верховенства его власти выступают миротворческие операции, для планирования, разработки и координации которых в 1992 г. при ООН был создан специальный Департамент операций по поддержанию мира. Следует отметить, что количество подобных операций и миссий с каждым годом

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Романова Л. М.* Национальный суверенитет в условиях глобализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.

возрастает. Так, за все время существования ООН было проведено 69 миротворческих миссий, причем 56 — после 1988 г.¹, из них 16 — текущие операции, которые поддерживаются и управляются названным Департаментом.

Кроме того, в международном праве продолжает развиваться тенденция изменения понимания суверенитета государства или тенденция несовпадения конструкции суверенитета, формализованного в национальном праве, с конструкцией суверенитета международного права. Так, под эгидой ООН была создана Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, которая в 2001 г. предложила концепцию государственного суверенитета, названную концепцией «обязанность защищать» (*The responsibility to protect (RtoP or R2P)*). Официально она закреплена Резолюцией Совета Безопасности ООН 1674, 28 апреля 2006 г. и признана в качестве нормы международного права. Суть концепции сводится к тому, что суверенитет — это не привилегия государства, а его *обязанность* по защите людей, проживающих в пределах границ этих государств, от массовых преступных злодеяний (геноцид, военные преступления, преступления против человечности, национальные чистки). За неисполнение этой обязанности государства ответственны не только перед своими гражданами, но и перед международным сообществом. Если у государства нет возможности и/или политической воли исполнить указанную обязанность, то это делает возможным для международного сообщества вмешаться во внутреннюю политику государств для предотвращения гуманитарных катастроф.

Такое логичное решение вопроса о поведении сообщества государств в случае возникновения угроз безопасности мироустройства и национальным интересам государств не просто ставит под сомнение значение государственного суверенитета, но и идет вразрез с ним, поскольку нарушает его составляющие — верховенство и независимость.

Приведенные примеры из практики внешнеполитической деятельности делают очевидным тезис о том, что концепция государственного суверенитета как верховенства власти на своей территории, нашедшая отражение в национальном законодательстве, не соответствует реальному положению дел и требует пересмотра понимания государственного суверенитета. В современном мире, развитие которого происходит в условиях расширяющихся связей между государствами, глобализационных изменений, дающих возможность оказывать влияние на внутреннюю и внешнюю политику государства, отстаивание понимания государственного суверенитета как верховенства и независимости власти без анализа действительности в этой сфере может демонстрировать нежелание получения объективных знаний и приведения в соответствие теоретических положений с отраженными в них реальными явлениями.

Пристайный библиографический список

1. Карапетян, Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов. Федерализм. Суверенитет. Национальные меньшинства. Самоопределение. Территориальная целостность. Конфликты / Л. М. Карапетян. — М. : Манускрипт, 1996. — 150 с.

2. Красинский, В. В. Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы // Современное право. — 2015. — № 7. — С. 5–10.

¹ См.: URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/history.shtml> (дата обращения: 05.04.2016).

3. Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение / Н. И. Палиенко. — Ярославль : Типография губернского правления, 1903. — 591 с.

4. Романова, Л. М. Национальный суверенитет в условиях глобализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л. М. Романова. — Ростов н/Д, 2009. — 40 с.

5. Ушаков, Н. А. Суверенитет в современном международном праве / Н. А. Ушаков. — М. : Изд-во Института международных отношений, 1963. — 271 с.

6. Шевцов, В. С. Национальный суверенитет. Проблемы теории и методологии / В. С. Шевцов. — М. : Юрид. лит., 1978. — 232 с.

References

1. Karapetjan, L. M. Federativnoe gosudarstvo i pravovoj status narodov. Federalizm. Suverenitet. Nacional'nye men'shinstva. Samoopredelenie. Territorial'naja celostnost'. Konflikty [Federal state and legal status of peoples. Federalism. Sovereignty. National minorities. Self-determination. Territorial integrity. Conflicts] / L. M. Karapetjan. — M.: Manuscript, 1996. — 150 p.

2. Krasinskij, V. V. Gosudarstvennyj suverenitet: gnoseologicheskij aspekt problemy [State sovereignty: the epistemological aspect of the problem] // *Sovremennoe parvo*, 2015. No. 7. — P. 5–10.

3. Palienko, N. I. Suverenitet. Istoricheskoe razvitie idei suvereniteta i ee pravovoe znachenie [Sovereignty. Historical development of the idea of sovereignty and its legal significance] / N. I. Palienko. — Jaroslavl': Printing house of provincial Board, 1903. — 591 p.

4. Romanova, L. M. Nacional'nyj suverenitet v uslovijah globalizacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. Nauk [National sovereignty in conditions of globalization: autoref. dis. ... doc. legal sciences] / L. M. Romanova. — Rostov n/D, 2009. — 40 p.

5. Ushakov, N. A. Suverenitet v sovremennom mezhdunarodnom prave [Sovereignty in contemporary international law] / N. A. Ushakov. — M.: International Relations' Institute Press, 1963. — 271 p.

6. Shevcov, V. S. Nacional'nyj suverenitet. Problemy teorii i metodologii [National sovereignty. Problems of theory and methodology] / V. S. Shevcov. — M.: Jurid. lit., 1978. — 232 p.