Н.Б. Пастухова,
кандидат юридических наук

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА: СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД

Миропорядок XX в. в международно-правовом отношении основывался на фундаментальном понятии суверенности государства-нации – основном субъекте международного права. Это понятие было базой классического международного публичного права с центральным постулатом – принципом невмешательства – и понятием «национальный интерес». Однако глобализация и интеграция, рост авторитета международных институтов в последние десятилетия подталкивают некоторых теоретиков права к мысли о бесполезности понятия «суверенитет», к утверждениям, что он отжил свое и даже вреден для сохранения мира и стабильности.

Так, А. Этциони в книге «От империи к сообществу» утверждает: в начале XXI в. закончились две эры – империй и национального суверенитета. А с ними подошло к концу то, что называется ««старой глобальной архитектурой». Правительства суверенных государств больше не могут обеспечить своим гражданам право самого главного, ради чего они существуют, – права на жизнь и права на безопасность[1]. Отсюда «проистекают» предложения отказаться от этого многозначного термина.

Одним из аргументов против такого подхода является научная традиция, которая в категории «суверенитет» отражает устойчивость государств, чье существование определяет историю человечества многие сотни лет. Отказ от этого понятия, будто бы обусловленный весьма усложнившимися взаимовлияниями и взаимозависимостью государств, нанес бы ущерб существующим столетия опорам гражданского мира. Поборники глобализма утверждают, что в условиях интернационализации рынка и движения капиталов, прозрачности границ отмирает представление о государственном суверенитете как правовой категории и императиве политической культуры XIX и XX вв. Однако когда речь заходит о США, идея суверенитета остается незыблемой. В общественное сознание настойчиво внедряется

[1] *Etzioni Amitai.* From Empire to Community. N. Y., 2004.

мысль, что нет сегодня такой силы, которая могла бы противостоять этой «все более суверенной» державе.

Возникновение различных межгосударственных образований диктует необходимость создания наднациональных институтов, призванных реализовывать их цели и задачи. Однако делегирование им ряда полномочий государств, входящих в них на добровольной основе, не должно разрушительно влиять на их суверенитет, противоречить национальным интересам. Наднациональные институты вовсе не призваны разрушать суверенитет государств, формировать новую глобальную бюрократию, не привязанную ни к исторической традиции, ни к национальному укладу жизни, открывать пути для вмешательства во внутренние дела государств под надуманными предлогами, например, защиты общечеловеческих ценностей, прав человека. Апологеты единой Европы призывают отказаться от многих ключевых для теории международного права тезисов, к примеру, от принципа государственного суверенитета, от приоритетности государства как оптимальной формы политической организации. Непротивление таким подходам не принесет пользы ни юридической науке, ни политической практике.

Российские ответственные политики, государственные деятели как патриотического, так и либерально-консервативного толка считают суверенитет важнейшим приоритетом, обеспечивающим политическое и экономическое развитие страны, ее демократичность, безопасность и целостность. Только подлинно независимое государство способно гарантировать своим гражданам достойную безопасную жизнь. По мнению А.С. Ципко, «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»[1].

Современная концепция российского государственного суверенитета открывает широкие возможности для подъема мощи государства, его международного авторитета, повышения качества жизни населения страны, укрепления государственных институтов Российской Федерации и ее субъектов, совершенствования управляемости политическими процессами, развития гражданского общества. Российская суверенность означает и независимость от внешних попыток повлиять на российский политический процесс, способность противостоять международному терроризму и внутреннему сепаратизму, другим вызовам и угрозам. Такая концепция суверенитета истори-

[1] *Ципко А.С.* Аргументы в защиту российского суверенитета // Международная жизнь. № 8. 2003. С. 76.

чески и интеллектуально обусловлена «лассическими» моделями суверенитета, связывающими современность с наследием российской государственной традиции.

Для поддержания эффективности государственного суверенитета необходимы гарантии. Среди наиболее значимых: экономическая и военная мощь, высокая конкурентоспособность производимой продукции, наиболее полное удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан.

В литературе по проблеме суверенитета часто затрагивается тема его происхождения. Не входя в детали, отметим, что по своему происхождению в историческом аспекте он квалифицируется как божественный, договорный, а также как суверенитет, предоставленный гражданским обществом.

Главной составляющей государственного суверенитета, его носителем и единственным источником власти в России является многонациональный народ как единый субъект, объединяющий всех граждан, имеющих равную правовую связь с государством независимо от национальной принадлежности, социального положения и других обстоятельств. Только народ как совокупность граждан, ассоциированная в едином государстве, полноправно осуществляет власть в стране. Принцип народного суверенитета означает, что Россия провозглашена государством народовластия, иначе говоря, демократическим государством. Конституция Российской Федерации не просто утверждает демократический характер государственной власти, но и закрепляет высшие формы непосредственной демократии – референдум и свободные выборы. Именно суверенная воля народа, выраженная на референдуме, выборах, определяет в конечном счете легитимность полномочий органов публичной власти в государстве. Народ, избрав из своей среды депутатов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, делегирует им право принимать законы, решать важнейшие вопросы государственной и общественной жизни в интересах общества.

Поскольку народ – единственный источник власти и государственного суверенитета, то ни один орган власти, тем более должностное лицо, не могут присвоить все или большую часть властных полномочий, а система разделения властей препятствует сосредоточению у какого-либо органа или должностного лица чрезмерной власти. Власть народа – народный суверенитет – реализуется в двух основных конституционных формах: государственной власти и местного самоуправления.

Теория суверенитета предполагает наличие субъекта, его обеспечивающего и выражающего. Таким субъектом является государственная власть, которая при всей своей опосредованности и про-

изводности единственная в состоянии вывести эту жизненно важную проблему на уровень принятия решений и их исполнения.

Продолжаются теоретические дискуссии о признаках суверенитета. Обращают на себя внимание следующие совпадения в перечислении его черт: 1) верховенство и неделимость государственной власти; 2) единство и полнота государственной власти; 3) независимость и самостоятельность государственной власти

Верховенство и неделимость государственной власти определяет весь строй правовых отношений в обществе, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности всех граждан – участников общественной жизни. Именно через правопорядок осуществляется государственная власть. Верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории России – главное выражение неделимости государственной власти, проявляющееся в осуществлении территориального верховенства и верховном положении государственных органов. Составной частью территориального верховенства является юрисдикция государства (право его судебных и административных органов рассматривать и разрешать все дела на своей территории). Территориальное верховенство обеспечивается национальным законодательством государства, а также специальным аппаратом принуждения. «Наличие аппарата принуждения, орудий власти является элементарным признаком суверенитета»[1].

Верховенство государственной власти нельзя понимать в том смысле, что государство не ограничено в своих действиях и может осуществлять любую внешнюю и внутреннюю политику. Деятельность государства определяется высшим законом – Конституцией, реальными внутренними и внешними условиями, экономической и социальной средой, уровнем развития общества, составом населения.

Понятие «суверенитет» неприемлемо для административно-территориальных образований государства. Власть может осуществляться подобными образованиями лишь в рамках единой системы власти государства на основе и в пределах установленных центральной властью полномочий. Ни полнотой осуществления властных функций, ни независимостью от государства, субъектом которого оно является, такое образование не обладает. Искусственное провозглашение суверенитета тех или иных частей единого государства и его осуществление ведет к хаосу и анархии в государстве, его деградации и развалу. Государство внутри своих границ осуществляет полновластную деятельность в процессе реализации своих функций.

[1] *Левин И.Д.* Суверенитет. СПб., 2003. С. 73.

Единство и полнота государственной власти выражается в наличии системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть. Юридическими признаками такой совокупности являются: разделение властей между государственными органами власти; совокупная компетенция этих органов охватить все полномочия, необходимые для осуществления функций государства; органы, принадлежащие к системе власти, не могут одновременно предоставлять одним и тем же субъектам взаимно исключающие правила поведения. Это означает, что осуществляя свои полномочия, госорганы воплощают в жизнь функции государства, решают его общие, единые задачи. Единство государственной власти означает ее неделимость между субъектами власти, что вытекает из характеристики суверенитета как свойства государства. В условиях разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную органы государства должны действовать согласованно.

Независимость и самостоятельность государственной власти (внешняя независимость) в качестве признака суверенитета означает ее независимость от какого-либо другой власти, как во внешних, так и во внутренних делах, самостоятельность и свободу государства во взаимоотношениях с другими государствами и межгосударственными объединениями. Независимость определяет суверенитет в международно-правовом смысле, в международных отношениях. Независимость на международной арене есть прежде всего юридическая независимость. Основание международной правосубъектности государства – его суверенный статус: «Суверенитет как нечто исключающее зависимость от какой-либо другой власти и, в частности, от власти другого государства есть независимость. Он является внешней независимостью, поскольку дело касается свободы действий государства за пределами его границ, во взаимоотношениях с другими государствами. Он является внутренней независимостью, поскольку дело касается действий государства в пределах его границ»[1]. Внутренняя независимость государства обеспечивается тем, что международное право не регулирует и не может регулировать внутригосударственные общественные отношения. Это выражается и в признании всеми государствами недопустимости вмешательства во внутренние дела друг друга. Государства вступают в союзы и объединения, становятся членами международных организаций, заключают договоры и соглашения, из чего, однако, не следует, будто они тем самым теряют суверенитет. Права субъектов международного права ограничиваются на строго добровольных основах, в чем суверенитет находит одно из своих высших проявлений.

[1] *Оппенгейм Л.* Международное право. Т. I . М., 1948. С. 260.

Материальной (экономической) основой суверенитета являются обладание территорией, включая имеющиеся природные ресурсы, уровень и характер экономического развития, военно-промышленный и научный потенциал, людские ресурсы. Современное суверенное государство – крупный собственник национальных богатств. Оно должно уметь эффективно их использовать, накапливать бюджете средства за счет стабильности и эффективности производства, умелого управления экономикой, госсобственностью, проведения разумной ценовой, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики, накопления капитала за счет международной торговли. Обеспечение высокого социального самочувствия, благополучной жизни своих граждан, их права на труд, иные конституционные права и свободы, содействие развитию национальной духовности – первейшая задача и Российского государства.

Забота о суверенитете предполагает ограничения рыночной экономики. Национальный капитал должен либо контролировать, либо доминировать в определенных отраслях: стратегические коммуникации (трубопроводный транспорт, федеральные дороги, железные дороги, ЛЭП большой мощности), финансовая система. Это относится и к оборонным отраслям промышленности. Для России «эффективное внедрение элементов устойчивого развития является необходимой основой подъема российской экономики и благосостояния народа, а также должно и может способствовать усилению интеграции России в мировое сообщество, отстаиванию ее национальных, геополитических и экономических интересов»[1]. Экономические основы суверенитета определяющим образом влияют на устойчивость и прочность внутренних и внешнеполитических позиций государственной власти, хотя сами по себе непосредственного содержания государственного суверенитета не составляют[2]. Тем не менее мощь государства обеспечивает незыблемость государственного суверенитета.

Политической основой суверенитета выступает наличие достаточно развитой политической организации общества, ее отношения с властью, структура самой власти. Кроме того, участие государственных и общественных институтов в решении задач государственного строительства, наличие гражданского общества, политических партий способствуют стабильности в обществе, повышают безопасность государственного суверенитета перед лицом новых вызовов и угроз. Фактический и единственный источник власти в Российской Федерации – многонациональный народ, носитель суверенитета.

---

[1] *Малахов В.Т.* Устойчивое развитие как решающий фактор национальной безопасности // Юридический мир. 2004. № 6. С. 44.

[2] См.: *Шевцов В.С.* Суверенитет Советского государства. М., 1972. С. 29.

Основы общественного и государственного строя составляют фундамент внутренней прочности и внешней независимости суверенного государства. В наиболее общем определении суверенитет предстает как политико-правовое понятие.

Правовой основой суверенитета государства выступает его национальная конституция, законодательная, договорно-правовая база, регулирующая взаимоотношения не только внутри страны, но и с другими государствами, а также декларации и официальные заявления по проблемам суверенитета. Принципы международного права, фиксирующие суверенное равенство государств, их территориальную целостность, невмешательство во внутренние и внешние дела также выступают в качестве правовой основы суверенитета. В частности, понятие государственного суверенитета закреплено в Уставе ООН в виде положений о суверенном равенстве государств[1]. Подобные основополагающие положения зафиксированы и в Хельсинских соглашениях[2].

Государственный суверенитет обеспечивается также рядом политических, экономических, международных и правовых гарантий, в том числе военной, международной и дипломатической защитой, деятельностью правоохранительных и иных государственных органов, направленных на укрепление государственной власти. К наиболее значимым из них можно отнести следующие:

– способность государства проводить самостоятельную политику, ее поддержка в обществе и в дружественных государствах;

– обладание государством реальной властью, возможностью самостоятельной разработки, принятия и пересмотра своей конституции;

– наличие современных вооруженных сил, в том числе ядерного компонента, способных надежно защитить территориальную целостность и обеспечить независимость государства;

– обеспечение экономической независимости, конкурентоспособности производимой продукции, преодоление сырьевой направленности экономики;

– обладание мощной финансово-экономической базой, высокой платежеспособностью национальной валюты;

– обеспечение государственной безопасности и внутреннего правопорядка, эффективная борьба с терроризмом и сепаратизмом;

---

[1] См.: Устав ООН. Гл. 1. Ст. 2. П. 1 // Международное право в документах. М., 1982. С. 196 – 228.

[2] См.: Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Хельсинки, 1975 // СССР в борьбе за безопасность и сотрудничество в Европе 1964–1987: Сб. документов. М., 1988. С. 108 – 164.

– реальная возможность и способность государства вступать в добровольные, равноправные союзы с другими государствами и выходить из них, эффективная дипломатическая деятельность.

Говоря о гарантиях суверенитета, руководитель национальной администрации по ядерной безопасности США Л. Брукс подчеркнул, что ядерное оружие есть последняя гарантия суверенитета[1]. По мнению директора Российского федерального ядерного центра ВНИИ экспериментальной физики Р. Илькаева, «ядерное оружие на современном этапе служит интересам обеспечения национальной безопасности, т.е. сохранению традиционных ценностей, и будет находиться под национальным суверенитетом до тех пор, пока глобальные процессы (если это произойдет) "переплавят" человечество из существующей мозаичной структуры в нечто иное, более похожее на "слиток". Есть сомнение в том, что этот процесс будет быстрым, и вообще, что его результаты окажутся в целом полезными для общемирового развития»[2].

Сущностные характеристики суверенитета можно свести к следующим положениям.

1. Суверенитет характеризует собой юридическую природу государственного властвования и является необходимым критерием, дающим возможность отличить государство от других публично-правовых союзов и отграничить сферу его властвования как субъекта суверенной власти в пределах своей территории от сферы власти других государств[3].

2. Суверенитет есть правовая категория, политическое и государственно-правовое явление. Экономические основы государства, его военный, промышленный, научный потенциал влияют на устойчивость и прочность внутренних и внешнеполитических позиций, однако сами по себе непосредственно суверенитета не составляют.

3. Суверенитет реализуется через использование государственными органами своих полномочий. Если видеть в суверенитете не идеальное, а реальное явление с конкретным содержанием, то в каждом конкретном случае под суверенитетом следует понимать и перечень прав, и их реальный объем. «…Конкретный перечень этих прав не является постоянным, раз навсегда данным, а определяется функциями государства на данной исторической стадии развития общества, изменяясь по мере того, как изменяется состав функций

---

[1] См.: *Брукс Л.* Последняя гарантия суверенитета // Российская газета. 2005. 15 июля.

[2] *Илькаев Р.* В этом клубе нет скамейки запасных // Там же.

[3] См.: *Палиенко Н.И.* Суверенитет: историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 566.

государства»[1]. Суверенитет нельзя сводить лишь к перечню прав, хотя именно в их совокупности и в процессе их реализации он находит свое проявление.

4. Система государственных органов власти – единое целое, внутри которого существует определенная иерархическая подчиненность. В раз-личных государствах наблюдается большая или меньшая степень централизации. Двоевластие или многовластие возможны лишь как временные явления, которые завершаются либо распадом государства, либо восстановлением верховенства и единства власти в пределах государственной территории путем преодоления такого многовластия.

5. Понятие «суверенитет» используется в государственном и международном праве для характеристики специфических свойств государства. Оно отражает общие черты и особенности любого государства – большого или малого, развитого или развивающегося, унитарного или федеративного, вне зависимости от политического строя.

Таким образом, *государственный суверенитет – это верховенство, самостоятельность и полнота высшей государственной власти на своей территории, ее независимость от других государств во внутренних делах и внешних международных отношениях, а также право делегировать часть властных полномочий внутри государства и за его пределами.*

[1] *Левин И.Д.* Суверенитет. С. 82.