

Вопросы теории

СУВЕРЕНИТЕТ И ЕГО ВОПЛОЩЕНИЕ ВО ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Н.А. Ушаков*

Слово "суверенитет" приобрело широкое хождение в России и других государствах, образовавшихся на территории СССР. Им оперируют государственные деятели и политики самых различных уровней, участники общественных организаций и движений, далекие от политики и права люди. Чаще всего этот термин употребляется без должного понимания характеризуемого им понятия, толкуется как кому выгодно или удобно.

Между тем термин "суверенитет" и выражаемое им понятие имеют важнейшее значение для жизнедеятельности человеческого общества, его развития и прогресса. Сущность суверенитета воплощается в праве – национальном (внутригосударственном) и международном, определяет их основу, главное содержание.

Суверенитет, писал в свое время Г. Еллинек, по своему историческому происхождению есть прежде всего политическая идея, которая позднее становится юридической¹. Не ученые-затворники открыли его в своих кабинетах – он обязан своим бытием могучим силам, борьба которых наполняет содержание веков.

Рассмотрению этого термина и понятия и их отражению в национальном и международном праве², особенно применительно к ситуации в России, и посвящена данная статья.

Суверенитет – общее свойство государства

Термин "суверенитет" и соответствующее ему понятие выражают особые, специфические свойства любого государства. Суверенитет выступает, следовательно, как суверенитет государства, или государственный суверенитет.

* Доктор юридических наук, профессор, главный специалист Института государства и права РАН.

В науке права в русской терминологии употребляются также понятия "национальный суверенитет" и "народный суверенитет". Первый из этих терминов используется для выражения права народов и наций на самоопределение в рамках того или иного государства, второй – для выражения организации государственной власти в соответствии с волеизъявлением народа, чему в принципе соответствует и термин "демократия". Мы не будем далее касаться этих понятий, отметим лишь, что существующее государство суверенно независимо от того, строится ли оно на основе уважения права народов на самоопределение, на началах демократии или автократии.

В праве, национальном и международном, как и в обиходе, термин "государство" – явление более чем обычное. Однако приходится констатировать, что не существует сколько-нибудь общепризнанного его определения.

Принято, например, считать, что государство характеризуется наличием трех признаков – территории (государственной территории), населения и публичной (государственной) власти. Но как они взаимосвязаны и выделены в соответствующем общем понятии "государство" – это каждый ученый решает по-своему.

Известны также многочисленные характеристики государства по иным параметрам – социальному устройству (типы государства), политическому устройству, форме правления и иным критериям. Однако все они определяют различия между существовавшими или существующими государствами. Соответственно, выделяют государства (рабовладельческие, феодальные, капиталистические и социалистические); монархии (абсолютные, ограниченные, конституционные); республики (парламентские и президентские); деспотии, диктатуры, тоталитарные государства, автократии и демократии (представительные и непосредственные). Существуют и многие другие различия между государствами по тем или иным признакам, рассмотрение которых не входит в нашу задачу. Важно лишь отметить, что речь в этом случае идет об отличительных чертах государства, о их возможных переходных формах, а не об общей характеристике государства как такового, независимо от приведенных и иных различий между государствами.

Вместе с тем такая общая характеристика государств, независимая от их различий, существует, и выражается она термином и понятием "суверенитет". Исходя из суверенитета, можно дать, например, следующее общее определение государства: государство – особая организация по управлению делами существующего на определенной территории человеческого общества, обладающая специфическим свойством суверенитета.

Через понятие суверенитета связываются воедино и отмеченные выше элементы государства – государственная территория, население и публичная (государственная) власть.

Государственная территория – это земное пространство, находящееся под суверенитетом данного государства. Соответственно, негосударственная территория – земное пространство, не находящееся под суверенитетом какого-либо государства.

Население – совокупность индивидов (граждан, иностранцев, лиц без гражданства), находящихся в территориальных пределах государства, на которых распространяется юрисдикция данного государства.

Публичная (государственная) власть – особая организация властвования, через деятельность которой осуществляется государственный суверенитет. Поэтому суверенитет, определяющий свойства государства, характеризует одновременно и свойства государственной власти как таковой – в ее целостности и единстве.

Суверенитет – неотъемлемое свойство любого современного государства, как унитарного, так и федеративного.

Понятие и юридические признаки государственного суверенитета

Достаточно общепризнанным в отечественной литературе, особенно международно-правовой, является следующее определение рассматриваемого понятия: суверенитет государства (государственный суверенитет) – это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях.

Из этого следует, что *суверенитет* – это юридическое понятие, отражающее наиболее общие юридические свойства государства, а именно верховенство государства в пределах его территории и его независимость во взаимоотношениях с другими государствами и иными субъектами международного общения. При этом юридические признаки суверенитета (верховенство и независимость) отражают подлинные качественные особенности государства, как они проявляются в реальных общественных отношениях. Государство существует как реальная сила, способная осуществлять верховную власть на своей территории и выступать как суверенная независимая организация в международных отношениях.

Присущие государству два признака суверенитета – верховенство и независимость – неразрывно связаны между собой, взаимно предопределяют друг друга, являются взаимообусловленными. Без верховенства на своей территории не существует независимости

государства в международных отношениях с другими государствами, без независимости от других государств не осуществимо и верховенство государства в пределах его территории.

Это не препятствует, однако, отдельному рассмотрению юридической сущности этих признаков (свойств) государственного суверенитета.

1. Территориальное верховенство. Что же понимается под верховенством государства на его территории, каковы составляющие этого признака государственного суверенитета?

Верховенство государства на своей территории (территориальное верховенство) означает, что государство осуществляет высшую, верховную власть над всеми лицами и их объединениями, находящимися на государственной территории. Государство обладает полновластным, полной публичной властью (законодательной, исполнительной, судебной) на своей территории, исключая возможность деятельности в его пределах любой иной публичной власти. Отдельные изъятия из такого полновластия (например, иммунитет иностранных дипломатических представительств) возможны лишь при условии согласия на то и соответствующего волеизъявления государства. Веления государственной власти, выступающей от лица государства, являются обязательными для всех органов государства, должностных лиц, граждан, их объединений и иностранцев, находящихся в пределах государственной территории.

Территориальное верховенство государства есть следствие того факта, что над ним нет никакой другой высшей власти, которая могла бы устанавливать или ограничивать полномочия государства и требовать его подчинения себе. Государство обладает верховенством на своей территории исключительно в силу собственных свойств, порождаемых объективными условиями жизни организованного в государство общества.

Территориальное верховенство государства проявляется и в том, что в его руках концентрируются вся принудительная власть и все средства властного принуждения. Властное принуждение может применяться органом государства от лица государства либо непосредственно на то управомоченной государством негосударственной организацией, правомочия и само существование которой зависят исключительно от воли государства. Монополизация государством властного принуждения вовсе не означает, что государство только и делает, что принуждает исполнять свою волю, но означает, что только государство может принуждать властными методами.

Верховенство государства находит свое выражение также в том, что только государство может предписывать обязательные для находящихся в его пределах органов, организаций и лиц правила пове-

дения, то есть создавать право и обеспечивать его исполнение. Лишь воля государства, выраженная уполномоченным на то органом государственной власти, становится правом. Существо такой государственной воли, выраженной в праве, определяется, естественно, материальными условиями жизни организованного в государство общества.

Территориальное верховенство государства, проявляющееся в деятельности государственной власти, определяется, в частности, двумя качественными особенностями последней – ее единством и юридической неограниченностью.

Единство государственной власти состоит в том, что система ее органов составляет в совокупности единую государственную власть. Юридически единство государственной власти выражается в том, что: а) совокупная компетенция органов государственной власти охватывает все правомочия, необходимые для осуществления функций государства, и б) различные органы, принадлежащие к этой системе, не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие друг друга правила поведения. Все это должно предусматриваться и обеспечиваться внутренним правом государства, в частности той его отраслью, которая именуется государственным правом.

Единству государственной власти, следовательно, отнюдь не противоречит распределение функций и правомочий государства между органами государственной власти, составляющими в своей совокупности единую государственную власть. Это не разделение власти, а ее организация. По выражению Ф. Энгельса, это не что иное, как прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля³.

Для государственной власти характерно осуществление трех видов деятельности: законодательной, исполнительной и судебной. В соответствии с этим производится, как правило, и распределение компетенции (правомочий) между органами государственной власти. Называть это разделением власти или разделением властей явно нецелесообразно, поскольку возникает иллюзия делимости государственной власти, независимости друг от друга различных ветвей государственной власти, которую некоторые ученые именуют "теорией".

Между тем территориальное верховенство государства осуществляется не отдельными органами государственной власти, а государственной властью как единым целым. Если бы государственная власть состояла из нескольких независимых друг от друга органов, то в пределах данного государства было бы несколько осуществляющих территориальное верховенство властей или вообще не существовало бы никакой верховной государственной власти.

Международное право также исходит из единства государственной власти, о чем свидетельствуют, в частности, нормы об ответственности государств за международно противоправные деяния. Комиссия международного права ООН, разрабатывая проект норм об основаниях международной ответственности государств, сформулировала ряд положений, определяющих, что составляет деяние государства согласно международному праву. Статьи 5 и 6 этого проекта устанавливают:

”Поведение любого органа государства, имеющего такой статус согласно внутреннему праву этого государства, рассматривается согласно международному праву и при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового, как деяние этого государства” (ст. 5).

”Поведение органа государства должно в соответствии с международным правом рассматриваться в качестве деяния этого государства независимо от принадлежности такого органа к учредительной, законодательной, исполнительной или иной власти, а также независимо от международного или внутреннего характера его функций и вышестоящего или нижестоящего положения его в рамках государственной организации” (ст. 6).

Другой качественной особенностью государственной власти является ее юридическая неограниченность. Действительно, из самого территориального верховенства государства следует неограниченность государственной власти какими-либо внешними правовыми предписаниями, иначе верховной была бы такая предписывающая власть. Государственная власть не ограничена и национальным правом, поскольку она действует на основе ею же установленного права. Государство в лице государственной власти может изменить или отменить те или иные нормы государственного права, издать иную конституционную норму или принять новую конституцию. Только государство в лице государственной власти устанавливает национальное право, сам порядок правотворчества и в этом смысле стоит над правом.

Иначе говоря, юридическая неограниченность государственной власти означает лишь то, что над ней нет высшей власти, предписывающей ей нормы поведения, которым она обязана следовать.

Это не означает, однако, что государственная власть в лице тех или иных ее органов может игнорировать или нарушать правовые предписания, касающиеся ее полномочий и деятельности, постольку поскольку они действуют. В противном случае такой орган единой государственной власти или государственная власть в целом утрачивают свою легитимность и подлежат установленной за это ответственности.

Юридическая неограниченность власти государства не свидетельствует о возможности произвола государственной власти и в области установления национального права. Деятельность государства в этой сфере детерминирована реальными внутренними и внешними условиями существования организованного в государство общества. Государство может устанавливать не какое-то произвольное право, а лишь такое, которое соответствует условиям жизни данного общества, его интересам и потребностям, правосознанию, общественной морали и традициям. Иначе правовые предписания не будут исполняться либо государственная власть, утратившая в результате свою эффективность и, соответственно, легитимность, будет заменена новой усилиями населения.

2. Независимость государства есть признак, проявляющийся в международных отношениях, то есть прежде всего и главным образом во взаимоотношениях с другими государствами.

Если во внутренних общественных отношениях государство выступает как обладающее верховной властью над всеми лицами и их объединениями, находящимися на его территории, то, в противоположность этому, международные отношения характеризуются отсутствием стоящей над государствами власти, предписывающей им поведение в международном общении, и взаимной независимостью государств.

Подчеркнем при этом, что речь идет о независимости государств как юридической категории, устанавливаемой и регламентируемой правом, в данном случае – международным правом. Этому отнюдь не противоречит фактическая, объективная взаимозависимость государств, непрестанно усиливающаяся как в силу международного разделения труда, так и в силу обострения глобальных проблем современности. Именно взаимозависимость государств как суверенных образований порождает потребность в их взаимном сотрудничестве и регулировании их взаимоотношений международным правом, которое представляет собой систему юридически обязательных норм общего, локального и двустороннего порядка. Альтернативы такому регулированию и взаимному согласию государств в виде учреждения некоей стоящей над государствами мировой власти нет и, видимо, не будет (по крайней мере, в ближайшее время).

Международное право порождено фактом наличия государств, обладающих свойством суверенности, исходит из него и возводит в один из основополагающих принципов международных отношений необходимость уважения государствами суверенитета друг друга. Другими основными международно-правовыми нормами, утверждающими независимость государств в их взаимоотношениях, являются принципы суверенного равенства государств; неприменения силы

или угрозы силой в межгосударственных отношениях; невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства; добросовестного выполнения международных обязательств; мирного разрешения межгосударственных споров; межгосударственного сотрудничества.

В международном праве взаимная независимость государств проявляется в двух ее аспектах: в независимости государства в его внутренних делах (внутренняя независимость) и его независимости во внешних делах (внешняя независимость).

Внутренняя независимость государства обеспечивается тем, что международное право не регулирует и в принципе не может регулировать внутригосударственные общественные отношения. Свое позитивное воплощение это находит в признании всеми государствами недопустимости вмешательства во внутренние дела друг друга.

Государства могут допускать международное регулирование отдельных областей внутригосударственных общественных отношений, принимая на себя взаимные обязательства обеспечить их выполнение в своем внутреннем порядке. Однако это не может затрагивать и не затрагивает существа внутренней компетенции государств – сферы их общественно-политического устройства. Каждое государство свободно и независимо от других государств устанавливает такие общественный и государственный строй и правопорядок, которые отвечают уровню развития, потребностям и интересам организованного в государство общества. Это область исключительной внутренней компетенции любого государства.

Внешняя же независимость государства, его независимость во внешних делах, во взаимоотношениях с другими государствами – это именно сфера международного регулирования. Государство свободно, самостоятельно и независимо от других государств осуществляет свои внешние функции и определяет свою внешнюю политику в рамках международного права.

Свобода внешнеполитической деятельности государства при условии соблюдения международных обязательств есть не ограничение, а утверждение его независимости в международных отношениях, поскольку международно-правовые нормы направлены именно на обеспечение независимости всех государств в международном общении. Иначе говоря, свобода и независимость деятельности государства в рамках международного права предполагает его обязанность не нарушать такой деятельностью свободу и независимость любого другого государства.

Независимость государства в международных отношениях проявляется, в частности, в том, что обязательной для данного государства международно-правовой нормой может стать лишь такое

правило поведения, в отношении которого имеется на то прямое его согласие; никакое другое государство или группа государств не могут предписывать в одностороннем порядке данному государству нормы его поведения в международных отношениях⁵.

Существенное значение в этом плане имеет и наличие в международном праве императивных (общеобязательных) норм, от которых государства не могут отступать в своих многосторонних или двусторонних соглашениях. Императивными нормами являются основные принципы современного международного права.

Суверенитет унитарного и федеративного государства

Изложенное понимание суверенитета как наиболее общего свойства любого государства характеризует каждое из них в отдельности и все государства вместе, независимо от существующих между ними существенных различий или, наоборот, их общих (помимо суверенитета) характерных черт. В принципе нет двух государств, полностью идентичных. Однако все государства – суверенные политические образования.

Суверенны как унитарные, так и федеративные государства, что, очевидно, не вызывает каких-либо сомнений. Международное право рассматривает унитарные и федеративные государства как суверенные образования – основные полноправные субъекты международного права.

”Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно (выделено мною. – *Н.У.*), государство-преемник...” – гласит вводная часть статей Венских конвенций о правопреемстве государств 1978 и 1983 годов, регулирующих последствия такого объединения применительно к правопреемству договоров, государственной собственности, архивов и долгов. При этом несущественно, на каких началах – унитарных или федеративных – объединились государства: субъектом международного права и правопреемником прав и обязательств государств-предшественников становится новое государство. Международные организации признают в таком случае членство в них этого нового государства и прекращение членства государств-предшественников и т.д.

Что же такое, однако, унитарное и федеративное государство с точки зрения международного и внутригосударственного права? Что между ними общего и чем они различаются?

С точки зрения международного права различий между ними нет. И то и другое равно суверенны и выступают в качестве субъектов

международного права именно как суверенные государства. Иной случай – когда члены федерации, а также другие административно-территориальные подразделения, если это допускается конституционным устройством федеративного государства, выступают субъектами международного права, но субъектами иными, чем сами государства, поскольку их международная правоспособность весьма ограничена, определяется соответствующими нормами конституционного права федерации. Определенной международной правоспособностью могут быть наделены административно-территориальные подразделения и унитарного государства. И в этом случае с точки зрения международного права разницы между унитарным и федеративным государством опять-таки нет.

К сожалению, теория государства и права и внутригосударственное право не содержат определений понятий унитарного и федеративного государства. Во всяком случае, нам таковые не известны. Поэтому можно лишь попытаться описать устройство этих государств и тем самым выявить различия между ними, коль скоро они существуют.

Государство, осуществляющее свое верховенство в пределах государственной территории, как правило, организует свою законодательную, исполнительную и судебную власть по территориальному принципу, то есть подразделяя свою территорию на административно-территориальные единицы, определяя их правомочия (компетенцию) и иерархию – их вышестоящее или нижестоящее положение в системе единой государственной власти. Это – не разделение единой государственной власти, а ее организация.

В унитарном государстве его административно-территориальные единицы (края, области, районы, города, департаменты, вилайеты, провинции и пр.) обычно не именуется государствами или республиками. Они не напоминают своим устройством государства и не наделяются международной правоспособностью, позволяющей им выступать в качестве специальных (отличных от государств) субъектов международного права, хотя в принципе, как нами отмечалось, это возможно.

Члены федерации именуется, как правило, либо государствами (США, Бразилия, Мексика), либо республиками, либо иным образом (земли в ФРГ, кантоны в Швейцарии и т.д.), то есть уже по своему наименованию выступают как государственноподобные образования. В рамках своей компетенции, определяемой федеральной конституцией или иными федеральными правовыми актами, им предоставляется право принимать свои конституции или иные конституционные акты, базирующиеся на федеральной конституции и других федеральных конституционных актах, и в пределах установленных пра-

вмочий решать вопросы об организации их органов власти в системе единой государственной власти федерации, устанавливать административно-территориальное устройство и т.д.

Однако члены федерации государствами не являются, поскольку они суверенитетом не обладают и обладать не могут, не имея признаков суверенитета – верховенства на своей территории и независимости в международных отношениях. Их власть не является юридически неограниченной в том смысле, как об этом говорилось выше. Наоборот, она юридически ограничена федеральной конституцией и/или иными федеральными правовыми актами.

Таким образом, о суверенитете членов федерации говорить беспредметно, о делимости суверенитета – также. Суверенитет либо есть, либо его нет. Он неделим, как неделима и единая государственная власть. Наделять суверенитетом или его частью или брать себе суверенитета столько, сколько можно “переварить”, члены федерации не могут. В то же время наделять членов федерации большим или меньшим объемом компетенции (правомочий) вполне закономерно, что и делается на практике. Повторим, однако, что это не разделение, а организация единой государственной власти федеративного государства. Соответственно определяется компетенция и административно-территориальных единиц унитарного государства. И в этом смысле различий между унитарным и федеративным государствами нет.

Почему же и каким образом возникли федеративные государства?

По нашему мнению, исторически они возникли в результате объединения в единое государство самостоятельных государств – царств, королевств, княжеств, герцогств, графств, ханств, республик и т.д. Их объединение осуществлялось не только по взаимному согласию, но и путем насилия, в том числе в результате завоевания. В наше время федерации возникали (и вновь распадались) путем объединения государств. Такого рода федерации мы склонны именовать естественноисторическими. Их члены сохраняют некоторые черты бывшего своего существования в качестве самостоятельных государств, в отдельных случаях – в качестве административных единиц заморских колониальных владений европейских держав.

В то же время существовали и существуют как бы “искусственные” федерации, примером чего ныне является Бельгия, а также бывший СССР и Россия (о которых будет сказано ниже).

Конфедерация – особый союз государств

Вопрос о конфедерации рассматривается с целью уяснения ее принципиального отличия от государств – унитарных и федеративных.

Юридического определения конфедерации нам не известно. Однако определить ее признаки существенно важно.

Конфедерация, как нам представляется, – это особый союз (объединение) государств, сохраняющих свое качество суверенных образований, наделенный определенными наднациональными качествами, позволяющими ему выступать в этом наднациональном качестве субъектом международно-правовых отношений. Образуется такой союз (объединение) суверенных государств на основе международного договора входящих в него государств.

И такие союзы действительно существуют. Примером тому служат таможенные союзы. Их характерные признаки – единая таможенная территория объединившихся в таможенный союз государств и отсутствие внутренних таможенных границ; единство таможенной политики составляющих таможенный союз государств; единые таможенные пошлины и сборы; распределение таможенных доходов в соответствии с установленными квотами. В результате в рамках таможенного союза существует свободное перемещение товаров и услуг.

Естественно, что для осуществления деятельности таможенного союза необходимо создание какого-то совместного для государств-членов органа (органов), наделенного соответствующими полномочиями. Очевидно также, что государства-члены уже не могут каждое в отдельности заключать торговые договоры, поскольку этим были бы установлены различные тарифные режимы для третьих государств, в то время как такой режим един для всего таможенного союза. В результате торговые договоры заключаются от имени таможенного союза в целом либо общим органом, либо должным образом уполномоченным государством – членом союза. Например, от имени Бенилюкса торговые договоры заключала Бельгия.

Таким образом, таможенный союз приобретает наднациональные полномочия, поскольку он не только выступает от своего имени, но и обязывает и управомочивает своими договорами государства-члены, передавшие таможенному союзу в соответствующей области часть своих суверенных прав. Во всем же остальном государства-члены полностью сохраняют свои правомочия заключать международные договоры, обязывающие и управомочивающие лишь их самих, то есть остаются суверенными государствами. Таможенный же союз становится специальным субъектом международного права в сфере международных торгово-экономических взаимоотношений.

Следовательно, таможенный союз можно рассматривать как особый союз (объединение) государств, наделенный наднациональными полномочиями и специальной международной правосубъектностью, то есть как конфедерацию.

В качестве конфедерации также можно рассматривать и Европейский союз (ЕС), прежде Европейское сообщество. Первоначально это был прежде всего таможенный союз. Затем Сообщество расширило свою наднациональную компетенцию в сфере заключения международных договоров об исключительной экономической зоне своих государств-членов, а в дальнейшем предполагает стать также валютно-финансовым союзом. Реализуя свои международные правомочия, Европейское сообщество подписало, в частности, Конвенцию ООН по морскому праву и заключило ряд договоров об использовании экономической зоны своих государств-членов с третьими государствами.

Следовательно, ЕС также следует рассматривать как конфедерацию государств в сфере торгово-экономических и частично морских взаимоотношений с третьими государствами, круг правомочий которой расширяется. Возможная тенденция развития – образование единого федеративного государства, хотя последнее, видимо, – перспектива отдаленного будущего.

Повторим в заключение, что конфедерацию как договорное международно-правовое объединение государств отличает то, что она своими международными актами (договорами) управомочивает и обязывает не только себя, но и государства-члены. Этим конфедерация отличается от иного объединения государств – международной организации, которая своими международными актами (договорами) обязывает только себя в рамках своей собственной компетенции. Государства – члены международной организации являются для договоров организации третьими государствами и могут, соответственно, обязываться такими договорами только с их прямого на то согласия.

Конечно, решения органов конфедерации могут приниматься либо консенсусом, либо определенным большинством государств-членов: они для них обязательны и подлежат исполнению. Однако соответствующий результат может быть достигнут просто путем заключения договора между заинтересованными государствами, тогда они в согласованной области будут заключать аналогичные договоры с третьими странами, не создавая конфедерации. Но конфедерация и создается именно как особое объединение государств-членов с наднациональными полномочиями выступать от имени государств-членов во взаимоотношениях с третьими государствами.

Для международных отношений возникают с образованием конфедерации существенные трудности. Так, например, создавая таможенный союз, государства-члены должны денонсировать свои торговые договоры с третьими государствами и заключить новые от имени конфедерации. Много неясного или неурегулированного в плане взаимоотношений конфедерации с третьими странами и в междуна-

родно-правовом плане. В частности, не имеют однозначного ответа вопросы международной ответственности конфедерации и/или ее государств-членов в случае несоблюдения договоров конфедерации с третьими государствами.

Особенности СССР и России как федераций

Особенности СССР. Первой особенностью не чисто юридического свойства Советского Союза являлось то, что, с одной стороны, он являлся естественноисторической федерацией, поскольку образовался в результате объединения в едином федеративном государстве самостоятельных государств – РСФСР, Украины, Белоруссии и Закавказской федерации (ЗСФСР). С другой стороны, в дальнейшем СССР превратился в искусственную федерацию, поскольку на его территории внутригосударственными актами стали образовываться новые союзные республики. Более того, имел место случай, когда автономной республике был предоставлен статус союзной, хотя затем она получила прежний статус.

Юридической особенностью Союза ССР являлось то, что, согласно его Конституции, формально-юридически существовало право выхода из СССР союзной республики, выражающее право народа этой республики на самоопределение. Однако в действительности не имелась в виду реализация этого права, чего не допустила бы правящая коммунистическая партия, цементирующая территориальное единство СССР. Поэтому не существовало и механизма выхода из состава СССР. Другие федеративные государства права выхода из них членов федерации не предусматривали и не предусматривают.

Заметим в этой связи, что оперировать в современных условиях термином и понятием "нация" и "самоопределение наций" вряд ли обоснованно и целесообразно. В условиях миграции населения в рамках государства и во всемирном масштабе нации как некоей территориальной, языковой, культурной, экономической и психологической общности людей ныне практически не существует. Современные государства в большей или меньшей степени многонациональны. Понятие же "народ" имеет в виду некую территориальную общность, добывающуюся самоопределения на началах автономии, федерации или образования самостоятельного государства. Именно равноправие и самоопределение народов провозглашает и Устав ООН.

Главной же особенностью Советского Союза являлось своеобразное провозглашение суверенитета союзных республик в Конституции СССР 1977 года. С одной стороны, статья 70 устанавливала,

что СССР – “единое союзное многонациональное государство”. С другой стороны, статья 76 гласила: “Союзная республика – суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик”.

Это положение можно толковать двояко, а именно: союзная республика была суверенным государством до вхождения в СССР и перестала им быть в составе СССР; союзная республика не утратила своей суверенности и в составе СССР.

Логично первое толкование, и оно подтверждается последующими положениями статьи 76 Конституции, согласно которым власть союзной республикой осуществляется лишь вне пределов ведения СССР (т.е. вне пределов ведения федерации в целом), а конституция союзной республики должна соответствовать Конституции СССР.

Однако официальное толкование статьи 76 выражало противоположное мнение: союзная республика – суверенное государство в составе СССР.

Научное толкование следовало официальному, что находило отражение и в отечественных работах по проблемам международной правосубъектности. Оно основывалось на статье 80 Конституции СССР 1977 года, в которой воспроизводилось аналогичное положение Конституции 1936 года с изменением, внесенным в 1944 году. Вот это положение: “Союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций”.

Как известно, союзные республики не обладали правом внешних сношений до 1944 года. То, что они его приобрели, не противоречило бы в принципе международному праву и практике федеративных государств, если бы их международная правоспособность была ограничена конкретной сферой международных отношений и, главное, требованием непротиворечия договоров союзной республики договорам СССР.

Правда, пункт 10 статьи 73 содержал “туманное” положение о том, что к ведению СССР отнесены “установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями”. Однако какого-либо юридического акта об общем порядке внешних сношений, особенно договорных, издано не было. Зато “координация” (вернее, единообразия) их внешнеполитической деятельности и деятельности СССР жестко осуществлялась посредством руководящей роли коммунистической партии.

Кроме того, основатели ООН приняли политическое решение и

обеспечили его осуществление путем предоставления статуса первоначальных членов Организации Объединенных Наций двум союзным республикам СССР – Белоруссии и Украине, что выглядело как международный юридический парадокс и означало дискриминацию других союзных республик, в том числе самой крупной из них – РСФСР.

После распада СССР пришлось принимать новое политическое решение о продолжении Россией членства в ООН СССР, а также принимать в ООН другие бывшие союзные республики, ставшие самостоятельными суверенными государствами.

В общем и целом изложенное о суверенитете союзных республик выглядит как юридическое недоразумение, которое преодолевалось руководящей ролью коммунистической партии. Это и поныне вызывает проблемы как в России, так и в некоторых ныне самостоятельных государствах – бывших союзных республиках.

Наконец, еще одна особенность бывшего СССР, которую целесообразно отметить, – наличие официальной категории "национальность" граждан СССР и двойного (или одновременного) гражданства – СССР и союзной республики.

Категория "национальность" существовала лишь в СССР. В других государствах национальность – nationality (англ.), nationalité (фр.) – это принадлежность к определенному государству, то есть гражданство или подданство. В СССР же это этническая принадлежность (притом сомнительная в случаях межэтнических браков). Для чего нужна такая категория в условиях национальной (этнической), расовой, религиозной и иной недискриминации граждан и индивидов, объяснить невозможно.

Поскольку гражданство (подданство) – это юридическая принадлежность к определенному государству, а союзные республики по существу своему государствами не являлись, то и категория "гражданин союзной республики" была неоправданной. Для обеспечения политических прав граждан СССР достаточно было различать граждан, постоянно проживающих на данной части территории СССР или находящихся на ней временно. Впрочем, и временно находившиеся на данной части территории СССР его граждане пользовались, например, правом голоса в ходе некоторых выборов, если получали так называемые открепительные талоны.

Особенности России. РСФСР как союзная республика в составе СССР была искусственной федерацией. Эту искусственность Россия продолжает и в качестве самостоятельного государства.

Действительно, в состав РСФСР входили 16 автономных республик, которые были по Конституции СССР государственноподобными членами Российской Федерации, имевшими свою конституцию, "соот-

ветствующую Конституции СССР и конституции союзной республики”, вне пределов прав СССР и союзной республики самостоятельно решавшими вопросы, отнесенные к их ведению. Конечно, это были не суверенные образования.

Остальная (существенно бóльшая) территория РСФСР подразделялась на края, области, округа и районы, что по Конституции СССР (ст. 79) относилось к сфере административно-территориального устройства союзной республики и находилось в ее ведении. Членами Российской Федерации они, соответственно, не считались.

Таким образом, Российская Федерация – член союзной федерации – являлась по своему устройству как бы полуфедеративным и полуунитарным государственноподобным образованием. А ее крупные территориальные единицы – автономные республики, края и области – имели неодинаковые права, то есть имели различный юридический статус.

Ситуация в России существенно изменилась уже в рамках СССР с принятием декларации о суверенитете, суть которой состояла в отказе от установленных Конституцией СССР ограничений правомочий РСФСР и других союзных республик, и в еще большей степени – после распада СССР.

В составе России территориальные единицы – автономии, края и области – в условиях перехода от плановой экономики к рыночной перестали мириться со своим неравноправным статусом и стали добиваться больших правомочий, особенно в сфере регулирования экономических отношений. Начался процесс изменения статуса автономий, которые провозгласили себя республиками с претензией на суверенитет. Возникла Чеченская республика, заявив о выходе из состава Чечено-Ингушской автономии и о своей независимости от России. Татарстан объявил о своем особом статусе и договорных отношениях с Российской Федерацией. Края и области высказали намерение преобразоваться в республики. Свердловская область провозгласила себя Уральской республикой. В этом проявились последствия “чересполосного” устройства, которое было характерно для РСФСР.

Такое юридически и фактически недопустимое положение пытается исправить новая Конституция Российской Федерации. Однако опять же устанавливаемое ею государственное устройство России как федеративного государства отличается особенностями, не свойственными другим существующим федерациям (за исключением, пожалуй, Бельгии), членами которых являются государственноподобные образования, о чем говорилось выше.

Согласно статье 5 новой Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, городов федерального значения, авто-

номной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ. Республики в составе Российской Федерации имеют свою конституцию и законодательство, остальные субъекты – свой устав и законодательство.

Вопрос первый: что такое "субъект федерации", равнозначно ли это понятию "член федерации?" "Субъект права" – ясный и понятный юридический термин, "субъект конституционного права России" – также. "Субъект же федерации" в официальном документе – не только новый, но и непонятный, во всяком случае для нас, юридический термин.

Вопрос второй: равноправны ли субъекты РФ, если: 1) именуются они по-разному (республика, край, область и т.д.); 2) одни (республики) принимают конституцию, другие – уставы, и в чем разница между этими актами? 3) почему республика в скобках называется государством? Значит ли это, что другие субъекты не государственно-подобные образования?

Ответ состоит в том, что за приведенными положениями скрывается известное неравноправие субъектов РФ. Это подтверждается и содержанием статьи 86 Конституции, по которой статус республики определяется Конституцией РФ и Конституцией республики, статус других субъектов – Конституцией РФ и их уставами. Следовательно, статус субъектов РФ может быть различным.

Следующая особенность РФ – возможность заключения договоров между субъектами (членами) РФ, что ранее практиковалось союзными республиками в составе СССР. Такое правомочие устанавливается пунктом 4 статьи 66 Конституции РФ.

Возникает вопрос: это юридически обязывающие акты или нет? Ответ, очевидно, отрицательный. Ведь международный договор, согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, – это прежде всего письменное соглашение между государствами, регулируемое международным правом (другие элементы определения опущены). Следовательно, договоры между субъектами РФ приобретут значение юридических актов только в том случае, если они будут регулироваться внутренним правом РФ. Сказанное относится, в частности, к Федеративному договору, о котором говорится в разделе втором Конституции РФ.

Далее, особенностью РФ являются международная правоспособность и, соответственно, международная правосубъектность членов РФ, что следует из подпункта "о" пункта 1 статьи 72, относящего к совместному ведению РФ и ее субъектов координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Сказанное выше относительно международной правосубъектности союзных республик в составе СССР полностью применимо и к

договорной международной правоспособности субъектов РФ. Если сформулировать это кратко: она не может быть универсальной, а является четко регламентированной, специальной.

Наконец, еще одна особенность Конституции РФ, которую, на наш взгляд, следует отметить, — это очевидное противоречие другим положениям формулировки второго раздела, где говорится об органах государственной власти "суверенных республик в составе Российской Федерации", то есть о республиках как государствах в государстве.

* *
* *

Настоящее изложение имеет целью пояснить, хотя и достаточно фрагментарно, что такое суверенитет государства (государственный суверенитет), ибо в политическом и ином обиходе термин "суверенитет" приобрел множество значений — от суверенитета той или иной власти (включая родительскую) до суверенитета личности.

Другая его задача — привлечь внимание к тем юридическим особенностям государственного устройства бывших СССР и РСФСР, а также России сегодня как федеративных образований, которые с точки зрения правильного понимания суверенитета как неотъемлемого свойства любого государства (унитарного либо федеративного) неоправданны и противоречивы. По нашему убеждению, в интересах России их желательно рано или поздно устранить, чтобы избежать порождаемых ими трудностей.

¹ См. подробнее: Ушаков Н.А. Суверенитет в современном международном праве. — М., 1963.

² См. Елльян Г. Общее учение о государстве. — СПб., 1908. — С. 354.

³ См. Энгельс Ф. Согласительное заседание 4 июля//Маркс К., Энгельс Ф. Соч. — Т. 5. — С. 203.

⁴ См. Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. — М., 1983.

⁵ Изложенные выше кратко понятие и юридические признаки государственного суверенитета основываются на исследованиях отечественных и зарубежных правоведов, мнения которых с необходимыми отсылками приводятся, в частности, в вышеупомянутом труде автора. Там же приводится и обширная библиография важнейших таких исследований. В данном же случае автор опустил все ссылки на иные авторитеты, чтобы не перегружать текст.