

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ФЕДЕРАЛИЗМ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Никишов
(Россия, г. Астрахань)

Ключевые слова: суверенитет, власть, политика.

Key words: sovereignty, power, politics.

Понятие «политический процесс» является одной из основных категорий зарубежной и отечественной политической науки. Анализ содержания и тенденций развития политических процессов в современной России позволяет утверждать, что в XXI в. они остаются важными основами развития государства и общества.

В последнее десятилетие XX в. демократическая направленность государственного строительства потребовала решения проблем становления новых государственных и негосударственных институтов, формирования гражданского общества, повышения роли участия граждан в политической жизни государства.

Многообразие политических процессов, интенсивность изменения политических институтов, разнонаправленность их развития привели к неоднозначности трактовки понятия «политический процесс» и вопросов об образующих его содержание элементах.

Так, С.В. Рогачев связывает политический процесс с политической деятельностью, определяя его как целостное явление, выражающееся в единстве и противоречии указанной деятельности на уровне общества, регионов и коллективов [7, с. 20].

В центре внимания Л.В. Сморгунова при изучении отечественных и зарубежных политических процессов находятся противоречия, конфликты и политические институты в качестве статичной составляющей политических систем. К политическим институтам он относит: социально-классовую и стратификационную структуры, государство, федерализм, местное самоуправление, политические партии и общественно-политические движения [8, с. 43].

Л.Г. Титова сущность политических процессов видит в том, что они являются движениями, представляющими собой обусловленные историческими, экономическими, культурными, правовыми особенностями политические изменения во времени и пространстве, содержание и направленность которых создается деятельностью субъектов и функционированием политических институтов, складывающимися между ними отношениями и взаимодействиями, где связующей является власть – главный инструмент и способ сохранения политической статичности и развития политической динамики. При этом содержание политического процесса раскрывается автором через позиционирование России в международных политических отношениях, укрепление и развитие основ федерализма, выстраивание отношений между федеративным Центром и региональными органами власти, создание правовой и политической систем, адаптацию населения страны к происходящим переменам [9, с. 17].

Под политическим процессом в концепции Б.А. Исаева и Н.А. Баранова понимается динамическое измерение политической жизни, заключающееся в воспроизводстве компонентов политической системы общества и в изменении ее состояния, а также политическая активность политических субъектов, связанная с борьбой за власть и оказанием влияния на властные структуры. В качестве элементов содержания политического процесса данные авторы рассматривают укрепление и повышение эффективности государственной власти, реформирование государственного аппарата, утверждение гласности в действиях государственных органов, партий, общественных организаций, развитие политического плюрализма и конструктивной оппозиции власти, проблемы государства, гражданского общества, федерализма и местного самоуправления [3, с. 5].

Вопросы федерализма в контексте развития политического процесса современ-

ной России представляются одними из наиболее значимых и актуальных вследствие их взаимосвязи и взаимообусловленности с проблемой государственного суверенитета.

Проблема суверенитета выступает важным аспектом практической политики в любом федеративном государстве, так как от ее концептуального решения зависит статус субъектов федерации и их взаимоотношения с федеральным центром.

Применительно к политической системе Российской Федерации в политической и правовой науке активно дискутируется вопрос о том, может ли суверенитет Российской Федерации быть разделен между федерацией и ее субъектами, а также могут ли быть признаны республики в составе федерации суверенными.

Несмотря на различные интерпретации понятия «суверенитет» как свойства или признака государства, его трактовка в целом сводится к двум аспектам:

- 1) внутригосударственное понимание суверенитета;
- 2) его определение в международном праве.

Внутригосударственное понимание суверенитета выражается в политическом и правовом верховенстве и независимости государственной власти, не признающей над собой высшей или конкурирующей на территории данного государства другой власти.

Суверенитет в международном праве означает полную правосубъектность (совокупность правоспособности, дееспособности и деликтоспособности). При этом необходимо отметить, что конкретный перечень прав и обязанностей государства не является неизменным, а определяется функциями государства на конкретном этапе своего развития [4, с. 74–75].

Помимо обозначенной двухаспектности, суверенитет обладает и рядом других особенностей:

- 1) он неделим (никакая структура государства не может быть отмечена какой-либо долей (частью) суверенитета);
- 2) един (на одной и той же территории не могут сосуществовать две или несколько независимых властей);
- 3) неотчуждаем (отчуждение суверенитета означает исчезновение самого государства) [11, с. 7–8].

Вопросы государственного суверенитета России нормативно закрепляются в ст. 3 и 4 Конституции Российской Федерации. Причем, единственным носителем суверенитета и его источником объявляется многонациональный народ Российской Федерации (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Как отмечает И.А. Умнова, сочетание народного и государственного суверенитетов – это «свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также выполнения норм международного права» [10, с. 46–48].

Статья 1 Конституции Российской Федерации определяет Россию как федеративное государство, не наделяя субъекты Российской Федерации суверенитетом. Однако ч. 2 ст. 5 Основного закона называет республики «государствами». Следовательно, исходя из общепризнанного в теории и практике понимания суверенитета как одного из признаков любого государства, можно отметить прямое противоречие ч. 2 ст. 5 и ст. 4 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено наличие такого признака государства, как суверенитет, только у Российской Федерации.

Объективной причиной данного конституционного противоречия стало социально-экономическое и особенно политическое развитие России начала 90-х гг. XX в., в результате которого «в жертву достижению “неотложных” политических целей – спасению государственного единства – были принесены четкость и определенность конституционных норм» [1, с. 17].

Перестройка и распад СССР привели к появлению новой федеративной системы, при этом с конца 1980-х гг. наблюдалась децентрализация и изменение баланса сил в пользу регионов.

На протяжении 1990-х гг. федеральный центр пытался противодействовать процессу разгосударствления страны в целом.

«Парад суверенитетов» положил начало этапу децентрализации; противостояние между президентом и парламентом усугубило ситуацию. Принятие Конституций республиками в составе Российской Федерации обострило противоречие между федеральным и региональным законодательствами. Возникла серьезная угроза политико-территориальной целостности России.

Развитие обозначенных политических процессов сопровождалось быстрым ростом этнизации, выражавшейся в резком усилении национально-культурных движений, росте этнических противоречий, повышении этнической напряженности (особенно на Северном Кавказе).

Сепаратистские движения и центробежные тенденции в регионах усиливались, причем стремление к независимости или к большей самостоятельности проявлялось не только в национальных республиках (Татарстан, Чечня, Башкортостан), но и в некоторых ненациональных регионах (Урал, Дальний Восток).

Федеральная власть, пытаясь сохранить целостность страны, была готова предоставить существенную самостоятельность и дополнительные полномочия национальным автономиям, пойти на любые уступки, чтобы уменьшить вероятность их отделения. Юридическим оформлением подобной политической сделки стал Федеративный договор, подписанный в Москве 31 марта 1992 г.

Согласно Федеративному договору, для Российской Федерации было выработано конституционное устройство по трем группам субъектов.

Первая группа состояла из регионов, подразделявшихся на 49 областей, 6 краев и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

Вторая группа включала в себя 19 республик (если не считать не подписавших Договор Чечню и Татарстан).

Третья группа представляла собой этнические образования, по статусу не являющиеся республиками: 1 автономная область и 10 автономных округов.

Асимметрия в таком устройстве заключалась в том, что в отличие от образований первой и третьей групп, республики по Федеративному договору 1992 г. приобретали номинальный суверенитет и право иметь свои собственные конституции, причем остальным субъектам Российской Федерации в подобных привилегиях было отказано. При этом все три группы территориальных образований были объявлены равноправными друг другу и по отношению к федеральному центру.

Федеративный договор, укрепив целостность государства, в то же время не устранил противоречий в его устройстве: асимметричность федерации продолжала существовать, представляя собой фактическое неравенство субъектов. Против ущемления своих прав стали выступать такие субъекты Российской Федерации, как края и области, требуя для себя такого же статуса, как у республик.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция России, в которую не вошел текст Федеративного договора. Она определила состав и важнейшие принципы построения федерации. Однако многие политико-правовые проблемы, не решенные в рамках Федеративного договора, остались и в Основном законе.

В частности, в Конституции провозглашено равенство субъектов Российской Федерации, но при этом наблюдаются различия в статусе республик и административно-территориальных (края, области, города федерального значения), а также национально-территориальных (автономная область и автономные округа) субъектов.

Рассматриваемое конституционное противоречие трактуется некоторыми авторами в рамках вопроса о возможности признания делимости суверенитета Российской Федерации. Например, А.А. Ливеровский отмечает, что отсутствие всякого суверенитета у субъектов Российской Федерации является конфликтогенным фактором и предлагает для решения обозначенной проблемы следующий подход: «являясь субъектами Российской Федерации, региональные образования выступают органической частью общенационального суверенитета. Участие субъектов в формировании суверенной воли государства означает, по существу, что эта воля реализуется федерацией не в одностороннем порядке, а в результате взаимодействия и сотрудничества Российской Федерации со своими субъектами... При этом субъекты федерации

должны наделяться потенциальным суверенитетом» [5, с. 18].

Необходимо отметить, что наделение субъектов федерации потенциальным суверенитетом может повлечь за собой возникновение проблемы сецессии (выход из состава государства какой-либо его части). Однако на практике, «в действующих в настоящее время конституциях, кроме эфиопской 1994 г., право сецессии не признается» [6, с. 35].

В Конституции Российской Федерации право на сецессию субъектов Российской Федерации также не закреплено, поэтому, исходя из принципа публичного права «запрещено все, что прямо не разрешено правовой нормой», можно сделать вывод об однозначном отсутствии у субъектов Российской Федерации права на сецессию.

Против необходимости отказа от признания возможности делимости суверенитета Российской Федерации говорят и следующие основания:

1) ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации закрепляют принцип равноправия всех видов субъектов Российской Федерации, следовательно, республики в составе Российской Федерации не могут наделяться суверенитетом, как не может им обладать, например, область или край;

2) в ст. 71 Конституции Российской Федерации определена исключительная компетенция Российской Федерации, к которой отнесены наиболее важные вопросы государственного строительства и правового регулирования. Субъекты федерации указанные вопросы регламентировать не вправе;

3) отсутствие у субъектов Российской Федерации государственного суверенитета подтверждается также нормами ч. 4 ст. 15 и ст. 79 Конституции Российской Федерации, из содержания которых следует, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором;

4) власть субъекта федерации «не является юридически неограниченной. Ее пределы ограничены Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» [11, с. 9];

5) исходя из того, что суверенитет – это политико-правовое свойство (признак) государства, а «не просто определенный объем компетенции, который можно делить с кем-либо» [2, с. 17], разделение суверенитета невозможно, в том числе и при федеративном государственном устройстве.

В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Однако невозможность отождествления понятий «суверенитет» и «компетенция» позволяет говорить об определенной компетенционной самостоятельности субъектов Российской Федерации, а не о наличии у них суверенитета.

Таким образом, субъекты Российской Федерации, обладая самостоятельной компетенцией в ряде вопросов, не выступают в качестве самостоятельных суверенных образований. Следовательно, вопросы федерализма в контексте современных политических процессов России должны трактоваться исходя из неделимости суверенитета Российской Федерации.

К концу XX – началу XXI вв. в отношениях федеральных органов власти с органами субъектов Российской Федерации происходит постепенное усиление централистских начал, выражающееся, в частности, в:

- 1) тенденции к укрупнению субъектов Российской Федерации;
- 2) персональном и институциональном усилении полномочных представителей президента в регионах;
- 3) централизации бюджетной и налоговой систем;
- 4) укреплении судебной ветви власти;
- 5) лишении регионов «особых» привилегий в индивидуальном порядке и др.

Для компенсации ослабления управленческой вертикали Российской Федерации в федеративных отношениях между центром и субъектами в начале 2000 г. был введен новый элемент, направленный на усиление федерального компонента в государственно-правовом устройстве России за счет совершенствования ее административно-территориального деления (появление сети федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента Российской Федерации). В организационном плане на уровне федерального округа появились элементы, функционирование которых может оптимизировать систему федерального контроля на региональном уровне.

Учреждение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, процедура приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, а также ряд других политических процессов, нацеленных на укрепление «вертикали власти», наметили новый стиль во взаимоотношениях федеральных и региональных органов государственной власти.

Подобное усиление федеральных государственных институтов и системы органов государственной власти означает не только централизацию, но и трансформацию самой государственной власти, а следовательно, и государственного суверенитета Российской Федерации в направлении его укрепления и защиты.

Библиографический список

1. *Дамдинов, Б. Д.* Государственный суверенитет в системе принципов федеративного устройства России: Некоторые проблемы теории и практики / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. – 2003. – № 4.
2. *Исаев, Б. А.* Политические отношения и политический процесс в современной России / Б. А. Исаев, Н. А. Баранов. – СПб. : Питер, 2007.
3. *Левин, И. Д.* Суверенитет / И. Д. Левин. – М., 1948.
4. *Ливеровский, А. А.* Субъект федерации: суверенитет, сецессия, акцессия / А. А. Ливеровский // Ученые записки Института права СПбГУЭФ. – 1999. – Вып. 3.
5. *Осипян, С. А.* Суверенитет на современном этапе развития Федерации в России / С. А. Осипян, Ю. А. Дмитриев. – М. : Юрист, 1994.
6. *Рогачев, С. В.* Предмет политологии и ее место в системе социальных наук / С. В. Рогачев // Государство и право. – 1993. – № 5.
7. *Сморгунов, Л. В.* Сравнительная политология: проблемы и этапы развития / Л. В. Сморгун // Вестник Московского ун-та. – 1999. – № 2. – Сер. 12. Политические науки.
8. *Титова, Л. Г.* Политические процессы в современной России: особенности функционирования и тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Титова Людмила Григорьевна. – М., 2007.
9. *Умнова, И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособие / И. А. Умнова. – М. : Норма, 1998.
10. *Ушаков, Н. А.* Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве / Н. А. Ушаков // Московский журнал международного права. – 1994. – № 2.