

ки; эффективная система профессионального образования, включающая государственные учебные заведения и образовательные центры, обеспечивающие непрерывность подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; эффективные механизмы регулирования рынка труда, гарантирующие равные права при найме на работу и увольнении по установленным юридическим основаниям, исключаящие дискриминацию граждан.

В современных условиях особенно остро выступает проблема обеспечения государства кадрами, способными эффективно решать производственные и организационные задачи в крайне сложных, нестабильных и быстро меняющихся ситуациях, трудно предсказуемой финансовой обстановке.

По нашему мнению, решением данной проблемы является разработка согласованной кадровой политики, включающей системы набора, подготовки, совершенствования и оплаты кадров, а также политики отношений между администрацией и работниками.

Нифанов Алексей Николаевич,

к.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и
муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Одним из дискуссионных вопросов, привлекающих внимание ученых, является преломление принципа территориального суверенитета в федеративном государстве. Отметим, что в федерации суверенитет приобретает новое содержание, так как здесь возникает проблема разграничения полномочий между государством и его субъектами, что предполагает не только деление властной компетенции по горизонтали между ветвями власти, но и по вертикали¹.

При этом отметим, что в отечественной и зарубежной литературе встречаются различные подходы к понятию суверенитета. Суверенитет,

¹ Бурбина Ю.В. Проблемы суверенитета федеративного государства // Юридический мир. 2009. № 3.

от немецкого «souveranitat» – верховенство и независимость власти, термин производный от латинского слова «superus» – высший¹.

По выражению К.В. Арановского, «суверенитет есть правовая основа бытия государства как юридически значимой единицы»². О.О. Эйхельман говорил об обязанности государств «не нарушать прав суверенитета других» и «строго охранять суверенитет»³. Суверенитет является для государств тем же условием, критерием формального равенства, что и право для людей. В то же время реальная жизнь подтверждает далеко не равный правовой статус государств в зависимости от их участия в каком-либо региональном союзе, нейтралитета, обладания ядерным оружием или уровня экономического развития⁴. В мировых энциклопедиях суверенитет определяется по-разному: как «концепция абсолютной и неограниченной власти в государстве»⁵, как «верховенство, совокупность верховных прав, принадлежащих государству или его главе»⁶, как «теория, которая заявляет, что в каждой системе управления должна быть некая абсолютная власть лица или органа, призванная решать и быть способной выполнять решения»⁷.

Суверенитет определяют и как неотчуждаемый принцип⁸, и как верховные права государства, и как качественную характеристику государственной власти⁹.

Наиболее широкое распространение в современном отечественном правоведении получило определение государственного суверенитета «как свойства и способности государства самостоятельно, без вмешательства извне, определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, соблюдения норм международного права»¹⁰. С юридической точки зрения государственный суверенитет означает, что

¹ Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб, 2001. С. 808.

² Арановский К.В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000. № 1. С. 17.

³ Эйхельман О.О. Очерки из лекций по международному праву. – СПб, 1914. С. 8.

⁴ Кудряшов С.М. Новые тенденции развития права международной правосубъектности // Право и политика. 2000. № 8. С. 38.

⁵ Encyclopedia Americana. 1987. Vol. 25. P. 347.

⁶ Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб, 1901. Т. 31. С. 892-893.

⁷ International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 15. USA The Macmillan Company & The Free Press. 1968. P. 77.

⁸ Журавлев А., Комарова В. Федерация и суверенитет в России // Право и жизнь. 2000. № 30.

⁹ Пастухова Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. 2007. № 8. С. 90.

¹⁰ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 4.

публично-территориальное образование обладает территориальным верховенством и международной правосубъектностью.

Концепция суверенитета продолжает оставаться в фокусе научного внимания и получает приращение в наши дни. Глобализация и интеграция, рост авторитета и влияния международных институтов, распад ряда современных государств подталкивают к различному толкованию понятия «суверенитет»¹. Спектр мнений относительно перспективы развития государственного суверенитета в современных условиях имеет широкий разброс: от утверждения о символичности суверенитета государства, о полном исчезновении национального государства и права до предложения их сохранения на любом этапе процесса глобализации².

В политико-правовой науке существуют три концептуальные позиции принадлежности суверенитета в федеративном государстве. Г. Елинек, Л. Лобанд, В. Цилоуби провозглашали исключительный суверенитет федерации. Они – сторонники принадлежности суверенитета только федеративному государству в целом, так как субъекты федерации не могут обладать «полной независимостью во внутренних делах и в ведении внешней политики»³.

Противоположных взглядов придерживались А. Токвиль, Г. Вайу, Г. Кельзен. Они настаивали на делимости суверенитета между федерацией и ее субъектами посредством конституционного распределения властных полномочий по вертикали между центром и составными частями федерации⁴.

Третья концепция предложена М. Зейдель и Дж. Кальхуиан, которые считали носителями суверенитета субъекты федерации и наделяли их правом сепарации. Однако, рассматривая государство с этих позиций, неизбежно следует вывод о том, что в случае если составные части союзного государства обладают суверенитетом, то создаваемый ими союз носит международно-правовой статус, следовательно, является конфедерацией.

Многие современные правоведы (А.С. Автономов, Р.Г. Абдулатипов, А. Комаров, Р.Х. Макуев, Н.Б. Пастухова, В.Е. Чиркин и др.) при-

¹ Пастухова Н.Б. О многообразии подходов к трактовке и понятию суверенитета // Государство и право. 2007. № 12. С. 80.

² Макуев Р.Х. Глобализация и человеческий фактор в эволюции Российского правового государства. – Орел: Издательство ОРАГС, 2007. С. 65.

³ Халипов В.Ф. Власть: Словарь. М., 1997.

⁴ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 138.

держиваются первой концепции и считают, что в федеративном государстве субъекты федерации и ее центр на основе зафиксированных договоренностей идут на распределение полномочий. Так формируются предметы исключительного ведения федерации, предметы ведения субъектов федерации и предметы совместного ведения. Представленная позиция разделяется и нами.

На основе имеющихся в юридической литературе рассуждений укажем основания, по которым субъекты в федеративном государстве могут обладать определенной долей государственной власти, а не государственным суверенитетом¹:

1) на принадлежность суверенитета только федерации указывают следующие обстоятельства:

– верховенство федеральной конституции и федерального законодательства, нормы которых обязательны для исполнения на территории всех субъектов федерации;

– право контроля федерации за соответствием конституций ее субъектов федеральной конституции;

– приоритет законов федерации над законами ее субъектов, выражающийся в том, что в случае расхождения закона субъекта федерации с федеральным законом действует последний (в случае, если они приняты по предметам исключительного ведения федерации или совместного ведения федерации и ее субъектов);

– только федерация имеет право на представительство государства в международных отношениях, субъекты в данной сфере практически полностью ей подконтрольны и т.д.

Из вышеперечисленного следует, что власть субъекта федерации «не является юридически неограниченной... Наоборот, она юридически ограничена федеральной конституцией и (или) иными федеральными правовыми актами»²;

2) государственная власть в федерации является единой и строится в соответствии с принципами иерархии «верховная государственная власть и власть ограниченная, подчиненная (субъектов)»³. Очевидно,

¹ См.: Бурбина Ю.В. Проблемы суверенитета федеративного государства // Юридический мир. 2009. № 3.

² Ушаков Н.А. Суверенитет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 7-9.

³ Чиркин В.Е. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 92.

что в государстве не может быть двух уровней верховной государственной власти, следовательно, не может быть и двух суверенов;

3) «если же государство входит в состав другого государства, то потеря, а не просто ограничение суверенитета, неизбежна. Суверенитет – не просто независимость государства, которая всегда относительна. Суверенитет предполагает их неподчиненность друг другу»¹. В свою очередь, даже те федерации, в которых субъектам предоставлен широкий круг полномочий, не являются суверенными образованиями;

4) общепризнанно, что федерация эффективно функционирует только тогда, когда в ней одновременно и в полной мере обеспечиваются интересы государства в целом и его субъектов и тем самым интересы всего проживающего в ней населения. Это возможно лишь тогда, когда носителем государственного суверенитета является федерация в целом, а составляющие ее части – субъекты федерации – соучаствуют в решении федеральных проблем, но не рассматриваются как суверенные государства (образования)².

Таким образом, «суверенитет не делится – делится власть»³. На это указывает и практика федеративного устройства. Как правило, вопрос о принадлежности суверенитета в федеративном государстве дипломатично обходится законодателем, что можно объяснить нежеланием наталкиваться на жесткую позицию субъектов федерации. В то же время в конституционном праве зарубежных стран (начиная еще со Швейцарии в 1847 г., затем в США в 1865 г. и т.д.) признано, что субъекты федерации не имеют государственного суверенитета. Однако в ныне действующих конституциях (Мексики 1917 г., и Швейцарии 1999 г.) есть слово «суверенитет» в отношении субъектов, «но они поясняют, что речь идет о суверенитете во внутренних делах, поскольку это не ограничено федеральной конституцией»⁴. Следовательно, такое употребление термина «суверенитет» является неточным и не соответствует теоретическим представлениям.

¹ Суверенитет в государственном и международном праве // Государство и право. 1995. № 5. С. 15-16 (выступление Р.А. Мюллерсона).

² Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 32-43.

³ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб: Питер, 2004. – С. 21.

⁴ Чиркин В.Е. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 92.

Таким образом, суверенитет федеративного государства един и неделим, соответственно, субъекты в составе федерации не обладают государственным суверенитетом, а, следовательно, не имеют права выхода из состава федерации в одностороннем порядке.

Новикова Алевтина Евгеньевна,
к.ю.н., доцент, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
(НИУ «БелГУ», Белгород)

ПРАВОВЫЕ РИСКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Суверенитет как многоаспектное явление исследуется представителями различных отраслей науки с использованием соответствующего инструментария и в различных аспектах. Конституционно-правовая отрасль юридической науки рассматривает суверенитет как признак государства, принцип, основу конституционного строя, в связи с полномочиями органов государственной власти с учетом механизмов его обеспечения и защиты. Предлагаем рассмотреть правовые риски в связи с государственным суверенитетом.

Риск имманентно сопровождает государства, что подтверждается наличием в их конституциях положений об охране суверенитета. В частности, в ч. 2 ст. 80 Конституции России установлено, что Президент в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации. Предполагаемые угрозы могут иметь как внешний, так и внутренний характер. Последнему адекватна конституционная норма ч. 1 ст. 4, согласно которой суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

Помимо этого, риск связан практически со всеми сферами жизнедеятельности внутри страны и за ее пределами. Наиболее выражено это сопрягается с вопросами войны и мира, которые конституционно отнесены к ведению Российской Федерации (п. «к» ст. 71), с регулированием и защитой прав человека (п. «в» ст. 71).

Рискам свойственно довольно активное расширение масштабов своего проявления. Риски разной природы могут способствовать