

Олег МИХАЙЛЕНКО

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Определение сущности национального суверенитета может быть двояким. При общегражданском подходе он отождествляется с государственным и народным суверенитетом. Отождествление национального суверенитета с народным суверенитетом характерно для развитых стран со сложившимся гражданским обществом. Российская Федерация пока еще не определилась с пониманием национального суверенитета ни в научном, ни в политико-правовом аспектах.

Definition of national sovereignty might be dualistic. By application of the civil approach it can be identified with state and people's sovereignty. It is typical for developed nations, where the civil society has formed, to identify the national sovereignty with sovereignty of people. In the Russian Federation there is no integral academic or political understanding of such definition.

Ключевые слова:

государственный суверенитет, народный суверенитет, национальный суверенитет, российский федерализм; *state sovereignty, people's sovereignty, national sovereignty, Russian federalism.*

На протяжении всего новейшего периода политической истории России не иссякает исследовательский интерес к феномену суверенитета, его политическим, социокультурным и этнонациональным аспектам. Многомерность явлений, характеризующихся понятием «суверенитет», выражается в выделении трех его видов: «государственный суверенитет», «народный суверенитет» и «национальный суверенитет». С одной стороны, каждая разновидность суверенитета имеет свои специфические особенности, с другой — все эти разновидности находятся в тесной взаимосвязи.

Анализируя представления о государственном суверенитете, выработанные различными государственно-правовыми школами, нельзя не видеть, что общий смысл и содержание государственного суверенитета в подавляющем большинстве случаев, с одной стороны, сводится к верховенству государственной власти внутри страны по отношению ко всем другим, существующим в ее пределах социальным властям, различным объединениям граждан, а также по отношению к самим гражданам, а с другой — ассоциируется с независимостью государственной власти данной страны в отношениях с другими суверенными государственными властями.

Для политической науки в современных условиях актуально «комплексное переосмысление и переоценка понятия “суверенитет” как в связи с возникновением мирового политического сообщества, так и в связи с уточнением пределов частных суверенитетов, принципов их сочетания друг с другом и построения их иерархии»¹.

Что касается национального суверенитета, то к его особенностям относятся: наличие особого субъекта, связь с определенными видами государственного устройства (федерация, государство с автономными образованиями) и коллективным правом на самоопределение.

Суверенитет нации выражается в неотъемлемом праве нации на самоопределение в одной из форм:

- 1) этнокультурное самоопределение: установление федеральным и региональным законодательством гарантий развития культуры, языков, обычаев народов и механизмов их защиты; создание национально-культурной автономии;
- 2) политическое самоопределение: создание автономной адми-

¹ Гринин Л.Е. Глобализация и проблемы национального суверенитета // Вызовы современности и философия: материалы круглого стола... / под общ. ред. И.И. Ивановой. — Бишкек, 2004, с. 42.

МИХАЙЛЕНКО

Олег

Михайлович —

д.полит.н.,
заведующий отделом

исследования

социально-

политических

отношений Центра

политологии и

политической

социологии ИС РАН

m-oleg-m-@yandex.ru

нистративной единицы в рамках унитарного государства или образование самостоятельного субъекта в рамках федеративного государства; присоединение к независимому государству, объединение с ним, участие в межгосударственном союзе; сецессия — выход из состава государства территориального, национально-территориального или автономного образования; создание независимого государства¹.

Национальный суверенитет есть право на политическое, экономическое и культурное самоопределение нации для сохранения своей самобытности, образа жизни, языка, культуры, для обеспечения свободного развития нации. Однако политико-правовой аспект права народов на самоопределение затрагивает международно-правовой принцип территориальной целостности государств. Возникает вопрос, как согласовать принцип самоопределения народов и наций с принципом нерушимости государственных границ и территориальной целостности государств?

Проблема национального суверенитета тесно связана с противоречием между стремлением к общечеловеческой интеграции и национальному обособлению, между этнизацией общественных отношений и необходимостью ориентации на общечеловеческие ценности, между соблюдением прав человека и незыблемостью суверенитета (государственного или национального).

Носителями национального суверенитета выступают общности, основанные на различных разновидностях самоидентификации: территориальной, гражданской, этнической, религиозной, языковой. При этом, исходя из социальной (культурной) основы общности, именуемой народом или нацией, конституционно-правовые и международно-правовые формы реализации национального суверенитета будут различными.

Следует также иметь в виду, что определение сущности национального суверенитета может быть двояким. При общегосударственном подходе он отождествляется с государственным и народным суверенитетом, а понятие нации охватывает всех граждан государства вне зависимости от их национальной принадлежности, выступающих в данном случае как согражда-

не одной нации, создавшей государство. Отождествление национального суверенитета с народным суверенитетом характерно для развитых стран со сложившимся гражданским обществом.

Как известно, в Советском Союзе национальный принцип длительное время считался основным, если не единственным принципом построения федеративного государства. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, содержащая принципиальные положения о федерации в России, провозгласила: «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик»². То есть, право на самоопределение и, соответственно, некий (пусть даже в известной мере формальный) суверенитет получили нации, ибо для создателей советского государства федерация была важна исключительно как средство решения национального вопроса.

Поэтому и сегодня ряд республик настаивает на этнической основе собственной государственности. Как правило, подчеркивается ведущая роль «титального» этноса. Подобное видение является не только «заботой» о развитии этого этноса, но и, как правило, обоснованием завышенных претензий республик на обладание государственным суверенитетом — ведь, согласно этнической трактовке суверенитета, государственный статус могут иметь только те субъекты федерации, которые созданы по национальному принципу. При этом игнорируется отсутствие в Конституции РФ упоминания об определении статуса субъекта этническими особенностями состава его населения и исторически имевшим или не имевшим место фактом наличия собственной государственности. Однако субъекты федерации не являются национальными государствами в полном смысле этого слова, поэтому основой государственности республик можно считать разве что ст. 5 Конституции РФ, придавшую им национально-государственный статус. Получается так, что Конституция РФ не признает суверенитета за республиками, хотя и указывает на их государственный характер.

Очевидно, что отсутствие четкого законодательного определения национально-

¹ Порфирьев А. К вопросу об актуальности понятия «суверенитет». С. 18 // http://www.law-n-life.ru/arch/104_Porfir-ev.doc.

² Декреты Советской власти. Т. 2. — М., 1959, с. 550.

го суверенитета в рамках федеративного государства и правовых механизмов реализации национального суверенитета народов Российской Федерации во внутренних формах самоопределения явно не способствует укреплению территориальной целостности страны.

Как считает, например, В.Э. Багдасарян, угроза распада Российской Федерации содержится уже в ее законодательстве. Статья 5 Конституции определяет национальные республики в составе РФ термином «государство». «Существующее положение федерального устройства РФ не имеет аналогов в современной мировой практике. Ни в одной из существующих ныне стран, кроме России, национальные автономии не наделены статусом государства»¹. В.Э. Багдасарян считает рецидивом советских времен содержащееся в п. 3 ст. 5 Конституции положение о суверенитете населяющих Российскую Федерацию народов.

В мировой литературе и конституционной практике существует два подхода к вопросу о государственном суверенитете федерации и ее субъектов. В федерациях, основанных на союзе государств-членов, суверенитет исторически может принадлежать и федерации, и каждому субъекту. В федерациях же, построенных не на союзе государств-членов, а на автономии их составных частей, суверенитет принадлежит только федерации². Именно государство в целом как официальный представитель всего общества, а не его отдельная составная часть в виде государственной власти («публичная власть») или любой иной его составной части, а точнее — признака или свойства, наделяется суверенитетом.

На сегодняшний день национальный суверенитет как конституционно-правовой институт представляет собой систему конституционно-правовых норм, закрепленных в ст. 3, 5, 66, 68, 69 и других статьях Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, а также в федеральных законах («О национально-

культурной автономии» и др.) и законах субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, принципы российского федерализма являются механизмом реализации национального суверенитета в виде права на политическое самоопределение. В этой связи проявляется значение принципов федерализма как правовых способов урегулирования конфликтов между центром и регионами, а также между народами. С другой стороны, реализация принципов федерализма способствует формированию новых носителей национального суверенитета — субъектов права на самоопределение, а именно многонациональных народов республик — субъектов Российской Федерации.

Природа современного российского федерализма и политический вектор его развития во многом определяются процессами реализации национального суверенитета как этническими, так и территориальными общностями, в том числе многонациональным российским народом. Основными условиями реализации национального суверенитета народами, проживающими на территории государства, права на внутреннее политическое самоопределение являются соблюдение прав иных народов и отсутствие угрозы территориальной целостности.

В настоящее время в российской политической элите сильно убеждение, что одним из важнейших инструментов достижения актуальной цели современного государственного строительства — уравнивания правового статуса субъектов Российской Федерации — является создание экономических, социальных и политических условий для отказа от рассмотрения этнических общностей в качестве субъектов реализации своего права на самоопределение в политических формах.

Однако практика построения федеративных отношений демонстрирует наличие противоречивых и непоследовательных импульсов в высших эшелонах власти. Так, в свое время президент Института национальной стратегии Михаил Ремизов, комментируя внесенный в Госдуму РФ Владимиром Путиным проект договора о разграничении полномочий с Татарстаном, заявил, что одним из немногих системных достижений путинской эпохи было сворачивание практики договорного федерализма. По его оценке, были созданы предпосылки для вырав-

¹ Багдасарян В.Э. Проблема региональной дезинтеграции как угроза российской государственности // Проблемы государственной политики регионального развития России : материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 4 апреля 2008 г. — М. : Научный эксперт, 2008, с. 134—135.

² Марченко М.Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение, 2003, № 1.

нивания нынешнего «дефектного» федерализма, с его очевидными системными противоречиями — между номинальным равенством и фактическим неравенством субъектов, между конституционной и договорной моделями и т.д. «К сожалению, сегодня все это перечеркивается. Особые договоры с Татарстаном и Чечней не просто усугубляют тяжелую этническую асимметрию нашего федерализма, но запускают новый виток центробежных процессов. В ситуации ослабления федерального центра, спотыкающегося на проблеме “транзита власти”, сначала т.н. национальные республики, а затем и русские области поведут борьбу за выравнивание своего статуса по уровню Чечни и Татарстана, либо, как минимум, зафиксируют коренную несправедливость нынешнего государственного устройства»¹.

В свою очередь, А.И. Порфирьев выражает надежду, что процессы укрупнения регионов, постепенного отказа от договорного способа разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами и др. могут быть эффективными и не будут представлять угрозу для территориальной целостности и гражданского мира в стране при условии обеспечения реализации народами Российской Федерации своего национального суверенитета в формах внутреннего самоопределения².

Сегодня в научной и политической среде достаточно широко распространено мнение, что развитие федеративных отношений на основе перехода к равноправию субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, равенства граждан вне зависимости от национальной, языковой и религиозной принадлежности, признания культурного плюрализма способствует развитию гражданских основ в национально-территориальных образованиях, являющихся субъектами Российской Федерации.

Однако, например, по мнению Э.Т. Майборода, принцип «симметричной федерации», закрепленный в Конституции

РФ 1993 г., не изменил уже сложившееся положение во взаимоотношениях федерации и субъектов³. Это можно объяснить тем, что основная разница в правовом положении субъектов РФ, которая диктовалась, как мы видим, принципами их создания — национальным и территориальным, существовала с самого начала федеративного строительства на территории России. Предоставление «суверенных» прав национальным образованиям шло по пути их приоритета перед правами территориальных образований. Конституция 1978 г. и Федеративный договор 1992 г. исходили из того, что республики обладают каким-то особым статусом, что они являются «государствами, обладающими на своей территории всей полнотой государственной власти» (ч. 1 ст. 78 Конституции). Республики поддержали эти положения, что незамедлительно отразилось в их конституциях. И хотя Конституция РФ 1993 г. внесла значительные коррективы в прояснение статуса субъектов РФ, последним не так-то легко, даже при желании, изменить представления о Российской Федерации и своем месте в ее составе.

Позиции политиков опираются на работы специалистов, часто имеющих различные, вплоть до противоположных, точки зрения. Так, М.В. Столяров защищает точку зрения, что при федеративном устройстве государства происходит четкое конституционное разграничение вопросов федерального ведения, совместного ведения федерации и ее субъектов и исключительного ведения субъектов федерации. Вмешательство суверенов в сферу ведения друг друга не допускается и квалифицируется как неконституционное. Таким образом, по мнению этого автора, при надлежащем разграничении полномочий и предметов ведения в федеративном государстве вполне возможно мирное сосуществование двух и более суверенитетов, т.е. суверенных государств⁴.

Концепция «симметричной федерации», имеющая модернизационный характер, также имеет своих сторонников, выступающих с критикой этнического

¹ Лента новостей АПН 15.11.2006 // <http://www.lenta.com.ru/comments/9102.html>

² Порфирьев А.И. Национальный суверенитет, народный суверенитет и государственный суверенитет: история развития и проблема соотношения понятий // Право и права человека : сборник научных трудов юридического факультета МГПУ. Кн. 9 / под ред. В.А. Северухина. — М. : Логос, 2006.

³ Майборода Э.Т. Коллективные права как основание этносубъектности. // <http://ср-гарп.гарп.ru/?grup=76&doc=181>

⁴ Столяров М.В. Суверенитет и демократия (к постановке вопроса о суверенной демократии в Российской Федерации). — М. : Изд-во РАГС, 2006; www.stoliarov.ru/studies/suverenitet.doc.

федерализма и отвергающих возможность существования у этнических общностей субъектных прав. Например, В.А. Тишков подверг критике законотворческую деятельность Государственной Думы РФ, опирающуюся на доктрину коллективных прав (ратификация Государственной Думой Европейской рамочной конвенции о правах национальных меньшинств)¹.

По мнению А. Савельева, Россия вынуждена была сохранять унитарные формы управления большим геополитическим пространством, имея разный по глубине, но нераздельный суверенитет над различными территориями. По его мнению, система государственного строительства европейского типа — федерация территорий с равным статусом — для России не годилась и не годится по историческим причинам². Чтобы суверенитет России был незыблем, считает он, требуется решительно покончить с федерализмом, а не пытаться его трансформировать, реформировать или трактовать в позитивных оценках.

Г. Тульчинский вообще считает, что РФ — федерация только номинальная, историческое правовое обоснование российского федерализма отсутствует. По его мнению, никто еще внятно не доказал, что России необходим федерализм. Так же, впрочем, как никто не доказал и обратное³.

М. Афанасьев, считая, что без федерации в российских условиях невозможно решить проблему социального доверия и закрепить навыки гражданской вовлеченности, при этом указывает, что большая

территория сама по себе вовсе не предполагает республиканского и, в частности, федеративного устройства национальной жизни. С точки зрения носителей традиционной «государственной» идеи, величина территории лишь усиливает нужду в жесткой вертикали власти для обеспечения бюрократической управляемости всеми частями подвластного пространства. Много веков человеческой истории считалось, что для больших стран годится только авторитарное правление. Но, указывает М. Афанасьев, федерация была изобретена основателями американской конституции как новый, до той поры неизвестный способ организации республики как раз на большом политическом пространстве. Следовательно, великая территория России — это вызов, на который могут быть даны принципиально разные политические ответы⁴.

Таким образом, в отечественной литературе по национальному суверенитету представлен широкий спектр точек зрения: от защиты идеи «национальной государственности» как «владения» «титულных национальностей» до осуждения федеративного устройства как системы «этнократий».

В заключение можно сделать вывод, что на сегодняшний момент ни в научном, ни в политико-правовом плане Российская Федерация еще не определилась с пониманием национального суверенитета. В настоящее время возможно комплексное критическое осмысление существующей системы федеративных отношений и выработка системы мер по их совершенствованию. В этой связи особую актуальность приобретает анализ места и значения национального суверенитета в политико-правовой природе современного российского федерализма.

¹ Тишков В.А. Разделенные народы: о том, как не следует решать национальный вопрос в России // Интернет-сайт института стран СНГ: <http://www.zatulin.ru/>

² Савельев А. Суверенитет, федерализм, сепаратизм // <http://www.netda.ru/sborniki/rustroj/rs-sav.htm>

³ Тульчинский Г.Л. О федерализме : материалы сетевой конференции, 21 января 2005 г., Санкт-Петербург // http://megaregion.narod.ru/stenogr_12.htm

⁴ Афанасьев М. Зачем России федерация // <http://www.journal-apologia.ru/rnews.html?id=121>