профессор Голицынского
пограничного института, доктор
юридических наук
полковник Красинский В.В.

Professor of Golitsyno Military
Institute, doctor of law, colonel
Krasinsky Vladislav

Механизмы государственной интеграции в федеративных государствах

Ключевые слова: государственный суверенитет, федеративное государство, федерация, федеральные и региональные органы власти, субъекты федерации, разграничение компетенции, сецессия, федеральное принуждение, федеральная интервенция, защита суверенитета федерации.

Аннотация: автор анализирует проблему интеграции и обеспечения целостности федеративных государств, рассматривает подходы к разграничению предметов ведения и полномочий в федерациях, взаимоотношения федеральных и региональных органов власти, формы федерального принуждения. В статье обосновываются основные направления защиты государственного суверенитета в федеративных государствах.

Keywords: state sovereignty, federal state, federation, federal and regional authorities, subjects of the federation, competence differentiation, secession, federal coercion, federal intervention, the protection of the sovereignty of the federation.

Abstract: The author analyzes the problem of integration and ensuring integrity of federal states, considers approaches to differentiation of areas of jurisdiction and powers in federations, relationship of federal and regional authorities, forms of federal coercion. In the article the main directions of protection of sovereignty in federal states are proved.

Источник опубликования: Красинский В.В. Механизмы государственной интеграции в федеративных государствах // Современное право. 2017. № 10. С. 28-38.

Развитие федеративных отношений требует осмысления государственного суверенитета с учетом особенностей федеративного государственного устройства. Степень правовой и политической самостоятельности членов федерации диктуется экономическими,

историческими или национальными особенностями жизни общества. При наличии тенденций интеграционного или дезинтеграционного характера эта степень самостоятельности может либо способствовать, либо препятствовать укреплению или развалу федерации¹.

Необходимо отметить, что существование суверенитета как единой, верховной и независимой государственной власти ставится под сомнение сторонниками деления государственного суверенитета в федеративном государственном устройстве, в связи с чем проблема делимости (единства) государственного суверенитета в федеративных государствах является одной из наиболее дискуссионных.

Существует несколько теоретических подходов к делению суверенитета между федерацией и ее составными частями (субъектами).

Классическая теория «делимости» суверенитета допускает разграничение суверенитетов по территории и по предметам ведения. По мнению сторонников данной теории (Мэдисон, Токвиль, Вайц), федеральные власти и власти субъектов параллельно действуют на одной территории, но каждая из них осуществляет собственные полномочия и в пределах своего предмета ведения одинаково суверенна. Правовым аргументом «делимости» суверенитета стало решение Верховного Суда США 1793 г., в котором было закреплено, что «любой штат в Союзе, в котором его суверенитет не был делегирован Соединенным Штатам, также является полностью суверенным, как и Соединенные Штаты в отношении переданных им прав. Соединенные Штаты суверенны в отношении всех полномочий власти, переданных им; каждый штат в Союзе суверенен в отношении всех зарезервированных за ним полномочий»².

Указанный подход подвергся обоснованной критике.

Как отмечал Г. Еллинек, «суверенитет логически представляет собой превосходную степень; он не поддается раздроблению и терпит рядом с собой

¹ Международное право / Под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: Омега – Л, 2006. С. 155.

² *Willoughby G.* The fundamental concepts of public law. № 5, 1924. P. 225.

только однопорядковые величины того же вида»¹. Данную позицию разделяет А.В. Зиновьев: «суверенитет – категория недробная: либо он есть в полном объеме, либо его нет совсем. Дозировка суверенитета исключена»². Последовательным противником «ограниченного суверенитета» выступает Б.А. Страшун: «Если суверенитет, т.е. верховенство власти, ограничен, то он уже не является суверенитетом»³.

Современное конституционное право исходит из того, что субъекты федерации, даже обладающие значительными полномочиями, не являются суверенными государствами, поскольку эти полномочия добровольно переданы им и осуществляются на основе принципов, установленных федерацией. Регионы не обладают верховенством власти на своей территории и не могут быть самостоятельными участниками международных отношений⁴. Кроме того, государственный суверенитет нельзя отождествлять с компетенцией государственных органов. Разделение компетенции не означает деления государственного суверенитета. Как отмечает Н.Б.Пастухова, «вместо «делимости суверенитета» в федеративных государствах правильней говорить о делегировании полномочий»⁵.

По мере развития федеративных отношений возникли новые теории государственного суверенитета, которые можно условно объединить под названием «теории единства государственного суверенитета». Как полагают сторонники данного подхода, субъекты федерации не обладают государственным суверенитетом и не могут называться государствами, т.к. народ субъекта представляет часть народа федерации, территории субъектов включены в территорию федеративного государства, а региональная власть подчиняется федеральному центру. Роль и место субъектов федерации

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 477-478.

² Зиновьев А.В. Федеративное устройство России: проблемы и перспективы // Правоведение. 1997. № 3. С. 10.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна. М.: БЕК, 1997. С. 703.

⁴ Только Федерация в целом является субъектом международного права. Как отмечается в ст. 2 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 г., «федеративное государство составляет только одно лицо перед международным правом».

⁵ Пастухова Н.Б. С. 280.

проявляется в участии в формировании и реализации общегосударственного суверенитета.

Возникновение различных типов федераций, расширение внешних региональных связей обусловило появление теорий «ограниченного» государственного суверенитета субъектов Федерации или союзного государства в целом. Большинство последователей данных теорий исходит из того, что суверенитет принадлежит Федерации, а ее субъекты обладают «ограниченным» («остаточным»), «мягким» государственным суверенитетом, лимитированным общегосударственными целями Федерации¹. Сторонники «ограниченного» суверенитета Федерации исходят из необходимости международно-правового «ограничения» суверенитета федерального государства в интересах гармонизации международных отношений².

Признание двух взаимообусловленных, дополняющих друг друга суверенитетов на территории одного государства означает игнорирование сущности государственного суверенитета и представляется несостоятельным. Суверенитет является имманентным свойством государства в целом, поэтому признание «ограниченного суверенитета», «номинального суверенитета», «остаточного суверенитета» и т.п. суверенитетов субъектов федеративного государства нарушает саму природу государственного суверенитета. Не может быть «ограниченного» государственного суверенитета внутри «полного» государственного суверенитета. Ограничение суверенитета федеративного государства является признаком разрушения союзной государственности и деградации федеративных отношений.

Анализируя последствия применения теорий «ограниченного суверенитета» против России, А.Н. Кольев отмечает, что данная концепция,

¹ См. *Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В.* О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права // Государство и право. 2001. № 1. С. 20; *Тадевосян Э.В.* К вопросу о характере государственной власти // Государство и право. 2002. № 3. С. 22; *Шахрай С.М.* Конституционное правосудие в системе российского федерализма: Монография. СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. С. 29; *Тэпс Д.* Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002. С. 126.

² *Карташкин В.А.* Соотношение принципов уважения прав человека и государственного суверенитета // Юрист-международник. 2006. № 1.

прежде всего, связывается с размыванием понятия «суверенитет», с попытками поставить под вопрос наличие верховной власти в государстве: «Во внутренней политике это стимулирует конфедерализацию, во внешней – все большую открытость страны для разного рода «гуманитарных» организаций, вмешивающихся в государственные дела...¹». В результате исследования проблем государственного суверенитета в федеративных государствах А.Н. Кольев приходит к выводу, что «обусловленность концепций «мягкого» суверенитета политической конъюнктурой делает их сомнительными и опасными для национальной безопасности большинства государств»².

Обобщение перечисленных теоретических подходов свидетельствует, что наиболее приемлемыми и жизнеспособными являются теории единства государственного суверенитета федеративных государств, которые фиксируют интегративную роль Федерации и отражают свойство союзного государства быть единственной политической организацией, управляющей делами общества и обладающей верховенством внутри страны и за ее пределами.

Наряду с тематикой «деления» государственного суверенитета между федерацией и ее составными частями, актуальными представляются вопросы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах.

Как правило, полномочия субъектов федерации закрепляются по «остаточному принципу», после перечня исключительных полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов.

Субъекты федерации не обладают государственным суверенитетом, хотя в отдельных конституциях (Мексика, Швейцария) предусмотрен суверенитет субъектов «во внутренних делах» (при решении вопросов местного значения).

¹ Кольев А.Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М.: Логос, 2005. С. 246.

² Кольев А.Н. Указ соч. С. 263.

Анализируя перечень вопросов, отнесенных ст. 71 Конституции РФ к ведению РФ, автор поддерживает точку зрения Т.С. Мелешкиной, что предмет исключительного ведения РФ составляют т.н. «неотчуждаемые права Федерации, потеря которых означает лишение государством статуса государственного суверенитета»¹. Именно исключительная компетенция Федерации обеспечивает единство союзного суверенитета, экономическую, политическую, правовую, социально-культурную целостность федеративного государства.

Вместе с тем российская конституционно-правовая доктрина разграничения предметов ведения и полномочий допускает, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Конституциями большинства федеративных государств допускается осуществление (при обязательном соблюдении конституционного принципа единства внешней политики государства) внешних связей.

Так, Основной закон ФРГ предоставляет возможность землям в той мере, в какой они обладают законодательной компетенцией, и согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (ч.3 ст. 32). Раздел 10 ст. 1 Конституции США допускает возможность договорных отношений штатов с другими штатами или иностранной властью при согласии Конгресса.

Принципиально иное решение содержится в параграфе 1 статьи 127 и параграфе 1 статьи 130 Конституции Бельгии: субъекты бельгийской федерации (сообщества и регионы) обладают в пределах своих полномочий правом заключения международных договоров, которое не обусловлено согласием федеральных органов².

¹ Мелешкина Т.С. Политико-правовые механизмы защиты государственного суверенитета российского государства. Дис. ...канд. юрид. наук. Р-н-Д, 2008. С. 66.

² Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М.: Норма, 2002. С. 77.

Согласно пункту «о» ч.1 ст. 72 Конституции РФ координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ относится к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Автор разделяет точку зрения С.О. Алехновича, что «применительно к международной деятельности субъектов Федерации российское законодательство не случайно использует термин «связи», а не «отношения», подчеркивая тем самым неполитический характер этой деятельности»¹.

В соответствии с Федеральным законом от 4 января 1999 г. (с изм. от 13 июля 2015 г.) № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» субъекты РФ обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. С согласия Правительства РФ такие связи могут осуществлять и с органами государственной власти иностранных государств.

Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений». Как отмечают Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов, при толковании этого положения допустим акцент именно на отрицании суверенного статуса субъектов Федерации, что означает признание и осуществление не основанных на суверенитете международных и внешнеэкономических связей².

¹ Алехнович С.О. Международные связи регионов и экономическая безопасность России // Законодательство и экономика. 2003. № 2.

² Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М.: Норма, 2002. С. 77.

Отсутствие государственного суверенитета (самостоятельной международной правосубъектности) субъектов РФ подтверждается следующими взаимосвязанными нормативными положениями:

- полномочия по осуществлению международных и внешнеэкономических связей устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ возлагается на федеральные органы исполнительной власти в порядке, устанавливаемом Президентом РФ по предложению Правительства РФ;

- права субъектов РФ заключать соглашения с иностранными партнерами (за исключением органов государственной власти иностранных государств), иметь свои представительства на территориях иностранных государств и давать согласие на открытие на своей территории представительств иностранных федеративных государств и административно-территориальных образований иностранных государств предоставляются по согласованию с МИД России;

- право осуществлять международные и внешнеэкономические связи предоставляется субъектам Федерации с согласия Правительства РФ;

- органы государственной власти субъекта Федерации заблаговременно уведомляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и согласуют проекты таких соглашений с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

- соглашения, заключенные органами государственной власти субъекта Федерации, подлежат обязательной государственной регистрации в порядке, установленном Правительством РФ. Незарегистрированные соглашения не вступают в силу;

- вступившие в силу соглашения, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, нормам международного права и международным договорам РФ, могут оспариваться в судебном порядке;

- действие соглашений, содержащих положения, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам, нормам международного права и международным договорам РФ, могут в соответствии с ч.2 ст. 85 Конституции РФ приостанавливаться до решения этого вопроса соответствующим судом;

- соглашения, заключенные органами государственной власти субъекта РФ, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами;

- представительства субъектов Федерации на территориях иностранных государств, а также иностранные представительства на территории субъекта Федерации не обладают статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции.

Дополнительные полномочия субъектов РФ в области внешнеэкономических связей (заключение соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей, открытие представительств в иностранных государствах, реализация региональных программ внешнеторговой деятельности и др.) предусмотрены Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹.

Взаимоотношения федеральных и региональных органов власти в рамках реализации внешнеэкономических и внешнеторговых связей, как правило, в достаточной степени урегулированы законодателем и соответствуют конституционным принципам. Проблемные аспекты возникают, главным образом, в связи с прямыми контактами иностранных органов государственной власти с региональными.

Как отмечает С.О. Алехнович, «политика ведущих иностранных государств по вопросам, касающимся российского федерализма и

¹ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

международных связей субъектов РФ, весьма избирательна. Внешне она вполне корректна – на официальном уровне США и другие западные государства высказываются за сохранение территориальной целостности России, укрепление политических и экономических основ ее федеративного устройства, выражают готовность этому содействовать. В сотрудничестве с субъектами РФ эти страны придерживаются в основном российских норм и правил, регулирующих внешние связи регионов. Реализуемые проекты приносят субъектам РФ определенную пользу. В то же время во внешней политике ведущих зарубежных государств в отношении России в последнее время прослеживается стремление задействовать ее региональную составляющую путем обхода федерального центра, устанавливать и развивать связи с органами государственной власти субъектов РФ, региональными политиками, ориентировать свои деловые круги на сотрудничество с предпринимателями на местах»¹.

Вопросы государственного суверенитета в федеративных государствах предполагают не только распределение компетенции, наличие двойной системы государственного аппарата, законодательства и налогов, но и создание организационно-правовых механизмов защиты единства союзного государства. В большинстве федераций к таким механизмам относятся институты федерального вмешательства, принуждения или интервенции².

Сущность федеральной интервенции состоит в понуждении органов власти (должностных лиц) субъектов федерации к исполнению конституционных обязанностей по осуществлению властных полномочий, защите законных прав и интересов граждан, обеспечению единства правового и экономического пространства, территориальной целостности и общегосударственной суверенности.

¹ *Алехнович С.О.* Международные связи регионов и экономическая безопасность России // Законодательство и экономика. 2003. № 2.

² Организационно-правовые механизмы защиты единства союзного государства предполагают не только институты федерального вмешательства, но и участие субъектов в решении общегосударственных вопросов. Этому служит представительство субъектов в федеральном парламенте, при органах исполнительной власти, участие в заключении международных договоров, затрагивающих интересы субъектов.

Федеральная интервенция допускается конституцией при наличии ряда оснований (массовые беспорядки, отсутствие конституционных властей в субъекте, иностранное вторжение в субъект федерации, систематическая неуплата субъектом федеральных налогов и др.).

В.Е Чиркин выделяет несколько форм федерального принуждения¹:

1) введение чрезвычайного положения в субъекте федерации (ограничиваются его права, могут создаваться федеральные органы управления в субъекте);

2) введение президентского правления (законодательные и исполнительные органы государственной власти субъекта распускаются, а их полномочия осуществляет представитель президента)²;

3) назначение уполномоченного федерального правительства для управления в субъекте (ФРГ);

4) приостановление собственного управления субъекта и передача управления субъектом на определенный срок одному из министров;

5) применение Вооруженных сил для восстановления конституционного порядка в субъектах федерации³;

6) резервирование законов субъекта на усмотрение главы государства⁴;

7) федеральное законодательное замещение (федерация издает законы по вопросам компетенции субъектов федерации (Австрия, Германия).

Нам близка позиция А.Н. Добрина о том, что институт федеральной интервенции «определяется самой природой федеративного устройства, которая предполагает не только разграничение предметов ведения, но и диктует необходимость обеспечения единства экономической и политико-правовой организации союзного государства, закрепления механизмов государственной интеграции, объединяющей субъекты федерации. Институт

¹ Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина. М.: Международные отношения, 2002. С. 284.

² Конституцией Индии предусмотрено введение президентского правления в штатах на срок до 2 лет.

³ Допускается в федерациях Латинской Америки (Аргентина, Бразилия и др.)

⁴ Закон субъекта федерации не вступает в силу без согласия главы государства (Индия, Пакистан).

федеральной интервенции является, таким образом, признаком подлинно федералистских отношений в федеративном государстве¹».

Федеральная интервенция не сводится исключительно к принудительным мерам по отношению к органам власти и должностным лицам субъектов Федерации, а означает, в первую очередь, механизм взаимного контроля и ответственности Федерации и регионов.

Для обеспечения государственной интеграции Федерация передает субъектам отдельные властные полномочия, осуществляет их финансовое обеспечение и контроль. Реализацию данного механизма можно рассмотреть на примере Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. (в ред. от 5 октября 2015 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органам государственной власти субъектов РФ могут передаваться полномочия РФ по предметам ведения РФ, а также полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Финансовое обеспечение полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Дополнительно в пользование либо в собственность субъектов Федерации может передаваться федеральное имущество.

Организацию, контроль и мониторинг эффективности и качества осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий осуществляют федеральные органы исполнительной власти².

¹ Домрин А.Н. Режим чрезвычайного положения. Опыт правового регулирования в зарубежных странах. М., 1992. С. 103-104.

² Показатели (критерии) оценки эффективности и качества осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий устанавливаются Правительством РФ.

Автор критически оценивает делегирование полномочий РФ по предметам ведения РФ органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во-первых, передача исключительных полномочий Федерации в ведение субъектов выхолащивает саму суть суверенных прав союзного государства и фактически приводит к сокращению правосубъектности федерального государства.

Во-вторых, делегирование исключительных федеральных полномочий (даже если теоретически допустить возможность изъятия части правосубъектности союзного государства без ущерба для суверенитета Федерации) нарушает баланс в разграничении предметов ведения и полномочий.

В-третьих, если исключительные полномочия Федерации передаются отдельным субъектам, это приводит к неравенству (асимметрии) конституционно-правового статуса различных частей Федерации и стремлению остальных субъектов Федерации к получению дополнительных прав и преференций. Если федеральные полномочия перераспределяются между всеми субъектами, подобный конституционно-правовой «эксперимент» означает ползучую трансформацию федеративных отношений в конфедеративные с перспективой последующего усиления сепаратистских тенденций¹.

Вариантом решения данной проблемы может служить выравнивание конституционно-правового статуса всех частей Федерации вместо раздачи «избранным» регионам общегосударственных властных полномочий в ущерб остальным субъектам.

¹ Правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в пункте 1 Постановления от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», закрепляет недопустимость передачи полномочий РФ по предметам ее ведения субъектам РФ.

Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если¹:

а) в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта РФ отсутствуют и не могут быть сформированы;

б) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта РФ просроченная задолженность субъекта РФ по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств превышает 30% собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году;

в) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ допускается нарушение Конституции РФ, федерального закона, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ, если такое нарушение установлено соответствующим судом.

В случае отсутствия или невозможности формирования органов государственной власти субъекта РФ временное осуществление федеральными органами государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта РФ осуществляется по решению Президента, согласованному с Советом Федерации.

При наличии просроченной задолженности в субъекте РФ по ходатайству Правительства решением Верховного Суда РФ вводится временная финансовая администрация, которая принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта РФ, подготавливает

¹ Правовой режим временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ установлен в статье 26.9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. от 5 октября 2015 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

проект бюджета субъекта на очередной год, обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта РФ и осуществляет иные полномочия.

В случае нарушения порядка реализации полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, подтвержденного судом, решение о временном осуществлении полномочий федеральными органами исполнительной власти принимается Правительством РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций из бюджета субъекта Федерации.

Институт федеральной интервенции неразрывно связан с конституционно-правовой ответственностью органов государственной власти субъекта РФ.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент РФ вправе приостановить действие нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ, а также действие нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Если судом установлено несоответствие изданного нормативного правового акта Конституции, федеральным законам или международным обязательствам, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение 2 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного судом срока не приняло мер по исполнению судебного решения, Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта.

Аналогичное предупреждение Президента выносится в случае уклонения высшего должностного лица в течение 2 месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового

акта высшего должностного лица либо органа исполнительной власти субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо не обратилось в суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ указанное лицо не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случае принятия правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, создания препятствий в реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Возможности приостановления действия противоречащих федеральным законам нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и досрочного прекращения полномочий данных органов в случае ненадлежащего исполнения обязанностей по приведению этих актов в соответствие служат интересам укрепления единства общегосударственного правового пространства и законности в деятельности региональных органов государственной власти.

Вопросы интеграции и обеспечения территориальной целостности государства, в свою очередь, актуализируют необходимость выработки определенного подхода к решению проблемы сецессии.

Существующие теоретические представления о сецессии позволяют рассматривать ее в нескольких смыслах:

как сепаратизм и угрозу государственному суверенитету;

как одну из форм реализации права народов на самоопределение.

В большинстве государств сецессия воспринимается как угроза государственному суверенитету и проявление сепаратизма. Во многих странах попытки выхода из федерации пресекались вооруженным (например, в Швейцарии в 1847 г., США в 1861-1865 гг., Нигерии в 1967-1970 гг., России в 1995 г.) или судебным путем (Западная Австралия в 1938 г.). Вооруженная сецессия удалась в Восточном Пакистане, где в 1971 г. было провозглашено государство Бангладеш.

В большинстве случаев сецессия влекла за собой нарушение исторически сложившихся связей, снижение жизненного уровня населения, а нередко и массовые жертвы¹.

Практика государственного строительства и защиты государственного суверенитета свидетельствует, что для предотвращения дезинтеграции федеративного государства, как правило, используются две основные стратегии. Одна из них заключается в конституционном запрете сецессии и организации централизованного территориального контроля за политическими движениями и партиями, заявляющими о стремлении к независимости, автономии, децентрализации, самоопределению. Вторая стратегия предполагает пропагандистскую работу по разъяснению негативных последствий сецессии, инвестирование в инфраструктуру «проблемных» регионов и передачу части властных полномочий с целью институционализации региональных автономий.

Право сецессии является одной из форм реализации права народов на самоопределение, предполагающей дезинтеграцию государства и самостоятельное государственное строительство. Право на самоопределение

¹ Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина. М.: Международные отношения, 2002. С. 281.

относится к числу принципов современного международного права. Оно закреплено в Уставе ООН, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Заключительном акте СБСЕ 1975 г., а также в решениях Международного суда ООН¹.

Решение проблем территориального самоопределения, связанных с отделением от государства, осложняется требованием соблюдать территориальную целостность государств, что порождает коллизии данных международно-правовых принципов. Как справедливо указывает А.А. Алексанян, «в зависимости от политических интересов приоритетным выступает то принцип территориальной целостности, то право народов на самоопределение»².

В работе А. Бьюкенена «Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства» отмечается, что «для современных правовых государств все более характерна политика предоставления потенциально сепаратистским меньшинствам территориальной автономии и широких культурных и языковых прав, создания для них условий, при которых их стремления могут найти удовлетворение в рамках единого (или даже формально единого) государства, что дает возможность избежать конфликтов и проблем, связанных с отделением»³.

Право сецессии допустимо лишь при *определенных обстоятельствах* (незаконность включения территории в государство, систематические нарушения прав человека в отношении жителей отделяющейся территории,

¹ В решении по делу, касающемуся Восточного Тимора (Португалия против Австралии) от 30 июня 1995 г., Международный суд ООН указал, что «право на самоопределение, вытекающее из Устава и практики ООН, имеет характер *erga omnes*.. Принцип самоопределения народов признан в Уставе ООН и практике Суда; он является одним из основополагающих принципов современного международного права». См. East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, ICJ Reports 1995, Para. 29.

² Алексанян А.А. Реализация права народов на самоопределение в контексте принципа территориальной целостности государств // Вестник Пермского университета. Юрид науки. 2013. Вып. 4.

³ А. Бьюкенен. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М.: Рудомино, 2001. С. 3.

дискриминационное перераспределение ресурсов, геноцид (блокада региона) или угроза существованию национальной культуры отделяющихся)¹.

Незаконность включения территории в государство может быть аргументирована аннексией со стороны существующего (ранее существовавшего) государства. Слабость данного подхода к обоснованию сецессии состоит в том, что его последовательное применение приведет к региональной и глобальной политической нестабильности, а введение каких-либо временных ограничений (в рамках которых совершенные государствами несправедливость и беззаконие не принимаются во внимание «за истечением срока давности») будет произвольным.

Нарушения прав человека в отношении жителей отделяющейся территории могут использоваться как предлог для ограничения государственного суверенитета «международным сообществом» в связи с необходимостью соблюдения прав человека. Данная аргументация является наиболее уязвимой в связи с выборочным (конъюнктурным) использованием концепции прав человека для провоцирования напряженности, внутренних и внешних конфликтов, ослабления и подрыва государственного суверенитета отдельных стран.

Сецессия может оправдываться стремлением избежать «дискриминационного перераспределения» ресурсов, т.е. реализации схем налогообложения, политики регулирования, экономических программ и т.п., которые служат инструментом перераспределения ресурсов с одной территории на другую².

Геноцид как основание сецессии представляет собой наиболее веское основание для выхода из состава государства. В этом случае образование

¹ В литературе отсутствует единство точек зрения по вопросу оснований сецессии. См. *А. Бьюкенен*. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М.: Рудомино, 2001. С. 2; *Алексаян А.А.* Реализация права народов на самоопределение в контексте принципа территориальной целостности государств // Вестник Пермского университета. Юрид науки. 2013. Вып. 4; *Сидоренко А.* Сецессия: способен ли федерализм предотвратить угрозу? // Власть. 2010. № 5; *Корнишова Н.В.* К вопросу о праве на сецессию // http://pravmisl.ru/index.php?id=1612option=com_contenttask=view.

² *Сидоренко А.* Сецессия: способен ли федерализм предотвратить угрозу? // Власть. 2010. № 5.

нового независимого государства является важнейшим условием для выживания нации перед угрозой геноцида¹. В качестве разновидности геноцида можно рассматривать транспортную и продовольственную блокаду государства или региона, влекущую бедственное положение и гибель проживающего там населения².

Угроза существованию национальной культуры как аргумент оправдания сецессии предполагает необходимость поддержания культурного разнообразия, связанного с потребностью определенной нации в собственной территории и сохранении памятников культурного наследия. При этом культура должна находиться на грани исчезновения, а иные способы ее сохранения должны быть недоступны (недостаточны).

Несмотря на попытки распространить режим сецессии на федерации и административно-территориальные образования унитарных государств, необходимо учитывать, что в строгом смысле право сецессии является правовым признаком конфедерации (союза суверенных государств).

С юридической точки зрения о праве сецессии в федеративном государстве можно условно говорить в двух случаях:

- если право сецессии предусмотрено в конституции государства или в других законах;
- если народ (нация) субъекта федерации подпадает под принцип самоопределения народов (наций).

Право сецессии было законодательно закреплено только в Конституциях СССР, СФРЮ и Эфиопии, и после распада социалистических государств в конституционных актах практически не встречается.

Самоопределение народов предполагает различные формы и не отождествляется с выходом из состава федерации и созданием

¹ Данная аргументация лежала в основе признания Россией республик Абхазия и Южная Осетия после этнических чисток и попыток насильственного присоединения Грузией данных регионов. См. указы Президента РФ от 26 августа 2008 г. № 1260 «О признании Республики Абхазия» и от 26 августа 2008 г. № 1261 «О признании Республики Южная Осетия».

² В настоящее время фактическая транспортная и продовольственная блокада установлена Украиной в отношении ДНР и ЛНР.

самостоятельного государства. Как уже отмечалось, территориальное обособление является наиболее радикальной формой самоопределения, которая реализуется в случаях геноцида, политической, экономической и культурной дискриминации, блокады региона, влекущих бедственное положение и гибель проживающего там населения, принудительную ассимиляцию.

Значимую роль в защите федеративной природы государств играют органы конституционного правосудия. В разных странах роль конституционных судов в укреплении и развитии федеративных отношений неодинакова. Она зависит от социально-политической и экономической обстановки в стране, характера взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации, политической культуры, менталитета населения и др. обстоятельств.

Важнейшим конституционно-правовым решением в сфере защиты федеративного государственного устройства стало дело Верховного Суда Канады о правовых основаниях выхода провинции Квебек из состава Канады.

В принятом в 1998 г. постановлении Верховный Суд Канады пришел к выводу, что ни канадская Конституция, ни современное международное право не признают одностороннего выхода субъектов из состава федерации. Вместе с тем в данном решении была закреплена возможность односторонней сепарации колоний, получающих независимость, а также сформулирована правовая позиция о необходимости учета интересов остающихся субъектов и федерации в целом: «Если большинство жителей Квебека недвусмысленно сделает выбор в пользу отделения, на федеральное правительство и другие провинции будет возложена обязанность вступить в переговоры. При этом стороны переговорного процесса должны учитывать интересы других провинций, федерального правительства, Квебека и право всех канадцев,

проживающих как в пределах Квебека, так и вне их, и особенно права меньшинств»¹.

Другие случаи односторонней сецессии признаны Судом незаконными.

В своем решении Верховный Суд Канады также постановил, что «государства, чьи правительства представляют весь народ в пределах их территории на основе равенства и без дискриминации и уважают принципы самоопределения по своим внутренним установлениям, уполномочены на защиту своей территориальной целостности по международному праву».

Важное место в защите федерализма и его конституционных принципов занимает деятельность Конституционного Суда РФ.

Защищая принципы федерализма (суверенитет и государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий, единство правового и экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства) Конституционный Суд РФ неоднократно признавал противоречащими Конституции РФ и федеральным законам и не подлежащими применению нормативные правовые акты субъектов РФ, а также ставил вопрос об ответственности органов государственной власти субъектов РФ за нарушение конституционных обязанностей.

Как мы видим, решение вопросов государственного суверенитета с учетом особенностей федеративного устройства зависит от множества факторов и обстановки в конкретном государстве. Вместе с тем ключевыми направлениями защиты государственного суверенитета любого федеративного государства являются:

- Гармонизация конституционно-правовых отношений между федеральным центром и субъектами, с одной стороны, а также субъектов между собой, с другой. Чрезвычайно важно обеспечить реальное конституционно-правовое равенство субъектов федерации (равенство прав

¹ Judgment of the Supreme Court of Canada Concerning Certain Questions Relating to the Secession of Quebec from Canada, 1998, para. 130. <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.doc> (дата обращения 08.09.2014).

регионов в их отношениях с федеральными органами государственной власти, равенство полномочий субъектов в сферах совместного ведения).

- Обеспечение единства правового пространства путем приведения действующих и вновь принимаемых нормативных правовых актов субъектов в соответствие с федеральным законодательством и общегосударственной Конституцией, прекращения договорных отношений с отдельными регионами¹, учета интересов и соблюдения прав субъектов в ходе подготовки и принятия федеральных нормативных правовых актов, повышения ответственности региональных органов власти перед населением субъектов.

- Обеспечение единства экономического пространства путем установления правовых основ единого рынка, федерального регулирования государственной собственности на природные ресурсы, бюджетного устройства, таможенного регулирования, денежной и кредитно-финансовой системы, стимулирования экономической активности на всей территории федеративного государства, выравнивания уровня социально-экономического развития регионов, сбалансированности региональных бюджетов, формирования во всех субъектах многоукладной экономики, развития межрегиональной инфраструктуры.

- Обеспечение реализации прав и свобод человека на всей территории государства.

- Сохранение территориальной целостности федеративного государства.

¹ Договорная практика с отдельными субъектами Федерации способствует перераспределению конституционно-правовых предметов ведения и полномочий в формате конфедеративных связей и «размывает» государственный суверенитет федеративного государства.