

ББК _____
П _____

Рекомендовано к печати ученым советом НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины (протокол № 11 от 25 ноября 2010 г.); ученым советом Института деловой карьеры (протокол № 6 от 18 ноября 2010 г.)

Рецензенты:

М. В. Цвик — доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины;

В. П. Колесник — доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАПрН Украины

В. К. Криворученко — доктор исторических наук, профессор, академик Академии гуманитарных наук

Авторы монографии:

доцент С. Г. Серёгина — раздел 1; доцент Ю. Г. Барабаш — раздел 2; Ю. В. Байдин — раздел 3; доцент О. Я. Трагнюк — раздел 4; доцент И. В. Яковюк — разделы 5, 10, 7 (в соавт.); Т. В. Комарова — раздел 6; профессор Ю. П. Битяк — вступление, раздел 7 (в соавт.); профессор А. В. Петришин — раздел 8 (в соавт.); В. И. Сало — раздел 8 (в соавт.); доцент А. К. Сквиков — раздел 9

Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе: монография / под ред. А. К. Сквикова, И. В. Яковюка. — М. : Изд-во _____, 2010. — 320 с.

ISBN _____

В монографии с современных методологических позиций анализируются теоретические и практические проблемы реализации государственного суверенитета, его соотношения с суверенными правами, исследуются особенности реализации суверенитета в условиях членства в Европейском Союзе.

Для ученых, преподавателей, аспирантов, студентов, служащих органов государственной власти.

ББК _____

© Ю. П. Битяк, А. К. Сквиков,
И. В. Яковюк и др., 2010
© Институт деловой карьеры, 2010
© НИИ гос. строит. и мест. самоуправ-
ления НАПрН Украины, 2010
© « _____ », 2010

ISBN _____

Вступление

Актуальность разработки научной категории всегда обусловлена актуальностью и значимостью явления, которое она характеризует. Государственный суверенитет означает верховенство государственной власти над любой иной властью внутри страны и ее независимость от любой власти за ее пределами. Он проявляется в совокупности отношений, урегулированных конституционно-правовыми и международно-правовыми нормами. Поскольку суверенитет является неотъемлемым признаком государственной власти, а следовательно, и государства в целом, его правовое и социальное значение традиционно выводится из оценки реального состояния и перспектив существования Вестфальской системы. Впрочем, процессы интеграции и дезинтеграции, а во второй половине XX века — глобализации и регионализации обуславливают постоянную трансформацию как мировой политической системы, так и организации власти отдельных государств.

Изменение формы государства в последнем случае может происходить эволюционно или революционно. Эволюция и революция — это пути диалектического процесса развития, разница между которыми состоит в том, что если эволюция предусматривает постепенное накопление количественных изменений, которые со временем приводят к качественно новой форме государства или переходу к новой форме политической интеграции государств (например, Европейский Союз), то во время революционных изменений такие качественные трансформации происходят чрезвычайно быстро. По сравнению с формами правления и политического режима форма государственного устройства характеризуется относительной стабильностью и превалированием эволюцион-

ных путей изменений. В каждой стране эти процессы отличаются индивидуальными особенностями. Вместе с тем можно выделить и общие тенденции. Так, для европейских государств в эпоху Средневековья было характерно стремление к образованию на основе многочисленных частично независимых княжеств унитарных централизованных суверенных государств, тогда как особенностью эпохи Нового и особенно Новейшего времени является относительная децентрализация власти в унитарных государствах Европы и создание федеративных государств. Такие изменения обусловили увеличение интереса к проблеме государственного суверенитета и критический анализ различных теорий, претендующих на раскрытие его содержания, определение направлений его эволюции. Это неудивительно, еще Г. Еллинек отмечал, что суверенитет по своему историческому происхождению является представлением полемическим, только со временем ставшим правовым; это не абсолютная, а историческая категория. Как следствие, следует констатировать, что в юридической науке понятие суверенитета со времени его введения в научный оборот Ж. Боденом не единожды претерпевало терминологический кризис, каждый раз остро ставивший вопрос об актуальности его исследования.

Любое правовое понятие входит в категориальный ряд юридической науки в конкретных общественно-политических условиях, обуславливающих специфику государственно-правового развития, а следовательно, отражающих господствующие на то время представления об определенном явлении. С развитием общественных отношений изменяется содержание тех правоотношений, которые обозначаются соответствующей правовой категорией. Как следствие, одни понятия исчезают, другие, наоборот, возникают, тогда как третьи обретают новое правовое содержание.

Общеизвестно, что суверенитет государства конкретизируется в суверенных правах. Вместе с тем вопрос о содержании суверенных прав и их соотношении с государственным суверенитетом остается недостаточно разработанным. Конституции ряда стран содержат положения, касающиеся специфики реализации суверенных прав в связи со вхождением государства в состав межгосударственного объединения. Конституционная теория и практика допускают участие государства в межгосударственных объединениях и передачу им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не противоречит

основам его конституционного строя. Поскольку сама конституция предусматривает возможность делегирования полномочий, то это означает, что практика добровольной передачи государством права реализации определенного суверенного права или полномочия является вполне приемлемой именно потому, что никак не нарушает суверенитет государства — в противном случае возможность такого делегирования не могла бы быть предусмотрена Основным Законом государства.

Следует отдельно остановиться на попытке ввести в категориальный аппарат юридической науки наряду с понятием «государственный», «народный» и «национальный» суверенитет такие новые категории, как «суверенитет личности», «экономический», «фискальный» суверенитет. Безусловно, даже с учетом существующих между различными авторами расхождений в вопросе о толковании сущности и содержания данных понятий, нельзя отрицать теоретического значения указанных категорий при разрешении методологических проблем юридической науки. Вместе с тем следует признать, что не существует веских оснований для дополнения категориального ряда теории суверенитета новыми терминами — то содержание, которое вкладывается в них, воплощено в иных категориях или теориях, а потому вводить новые и такие неоднозначные понятия нет необходимости. Однако, поскольку эти термины, в частности «суверенитет личности», уже вошли в лексикон политологической, экономической и юридической науки, то им приходится пользоваться как своеобразной метафорой, помня при этом, что «суверенитет» — это понятие государственно-правовое, а не личностное и применяется оно преимущественно в межгосударственных отношениях.

РАЗДЕЛ 1 СУВЕРЕНИТЕТ В АСПЕКТЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то что понятие «государственный суверенитет» возникло как идейно-теоретическое обоснование абсолютной власти монарха, политико-правовая практика показала, что социальная сущность этого государственно-правового феномена определяется более широким спектром характеристик, вследствие чего категория «государственный суверенитет» в современной юридической науке приобретает универсальное значение и используется как комплексный признак государства независимо от его формы и других конкретно-исторических особенностей.

В теоретическом государствоведении суверенитет в наиболее общем виде интерпретируется как специфический признак государственной власти, устанавливающий ее верховенство и способность самостоятельно, без вмешательства извне, определять внутреннюю и внешнюю политику. Отмечая основательную разработанность многих аспектов государственного суверенитета, необходимо отметить, что до сих пор в юридической литературе практически нет научных работ, в которых бы осуществлялся междисциплинарный анализ принципов институционального взаимодействия государственного суверенитета и элементов формы государства (в том числе и формы правления) как самостоятельных, но диалектически взаимообусловленных политико-правовых явлений. В значительной степени это поясняется тем, что, как справедливо отмечает Г. И. Мусихин, «на данный момент понятия государства и суверенитета настолько тесно переплетены, что сложно рассматривать суверенитет вне концепции государственности и исторических форм господства»¹. Поэтому данный раздел является попыткой создания такой теоретико-правовой модели соотношения суверенитета и формы правления, введение которой в практику становления государства позволит оптимизировать политико-правовые отношения в данной области.

¹ Мусихин, Г. И. Суверенитет, монархия и революция: история становления и взаимоотношения понятий [Текст] / Г. И. Мусихин // Суверенитет. Трансформация понятий и практик : монография ; под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. – М. : МГИМО-Университет, 2008. – С. 43.

Многих смущает многообразие ускользающего «понятия суверенитета» (elusive concept of sovereignty)¹ или его понятийная многосложность². До Ж. Бодена суверенитет вообще оставался «вторичным контекстуально зависимым предикатом»³, который мог и не иметь политического содержания. При этом королевский суверенитет означал пределы королевской компетенции, а не абстрактную всеохватывающую королевскую власть.

Как известно, концептуальное оформление представлений о сущности и содержании государственного суверенитета связывается с эпохой позднего Средневековья. В этот период получила свое развитие идея о необходимости политического объединения феодально раздробленного государства. Государственный интерес провозглашался как высочайший политический интерес и фокусировался на фигуре единоличного верховного владыки — государя.

Суверенитет как исключительное государственное господство выделил только Ж. Боден. Его учение стало реакцией на гражданскую войну во Франции, попыткой содействовать установлению межконфессионального мира и разрушенного порядка путем формулирования правовых основ для властной монархии. В сущности, он выступал против множественности господства во всех его формах: религиозной, ленной, сословной. Вся государственная власть должна была концентрироваться в суверене; если она разделялась, то государь переставал быть сувереном.

Со времен Ж. Бодена понятие «суверенитет» тесно переплетается с понятием «монархия». Суверен и монарх часто воспринимаются как слова-синонимы, хотя второе понятие имело собственную логику развития, о чем речь пойдет далее.

Рационалистическое распространение идей Ж. Бодена привело к возникновению проекта абсолютизма, который в более концентрированной форме присутствовал у Т. Гоббса. По его мнению, нарушение сувереном общественного договора, который передавал ему исключительную

¹ Ruggie, J. G. Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization [Text] / J. G. Ruggie. — L., N. Y. : Routledge, 1998. — P. 26.

² Stankiewicz, W. J. The Validity of Sovereignty [Text] / W. J. Stankiewicz // In Defense of Sovereignty / ed. by W. J. Stankiewicz et al. — N. Y., 1969. — P. 294.

³ Walther, H. G. Imperiales Koenigtum, Konzilianismus und Volkssouveraenitaet [Text] / H. G. Walther. — München : Wilhelm Fink, 1976. — S. 26.

власть, не приводит к ликвидации самого договора, поскольку суверен не выступал одной из сторон при его заключении. Поэтому суверенная власть, с точки зрения Т. Гоббса, ничем не ограничена. Но при этом у подданных есть право на сопротивление, которого Ж. Боден не предусматривал. Именно в связи с поддержкой монархии Гоббса часто противопоставляют другим идеологам теории общественного договора, среди которых Дж. Локк и Ж.-Ж. Руссо. Идеи Локка после Славной революции 1688 г. легли в основу английского конституционализма, тогда как взгляды Гоббса оказались, в сущности, противоположными, хотя обе теории ученых имеют единую основу — общественный договор.

Параллельно с концепцией государственного суверенитета развивалось понятие «народный суверенитет», связанное с идеей демократии. И Античность, и Новое время, говоря о демократии как форме правления, рассматривали народ как источник неделимой власти. И хотя идея народного суверенитета в XVII в. представляла собой отказ от божественного понимания суверенитета как такового, она все же еще не стала «теорией народного суверенитета в форме свободно изыскывающего волю сообщества равноправных граждан государства»¹. Скорее речь шла о сословно-корпоративном делении народа, в результате которого боденовскому суверенитету государя противопоставлялся сословно-государственный дуализм. Воля народа при этом служила легитимизации разделенного между королем и сословиями господства. В целом возможности существования абсолютного суверенитета государя не мешало то, что народ поступился своим суверенитетом путем заключения общественного договора. Так, А. Г. Шлёцер писал: «Первичная власть сосредоточена в народе, но он ее однажды передал, он должен был ее передать, поскольку народ был неспособен ее осуществлять; поэтому он не может возвратить ее назад по собственному желанию, даже если это возможно»².

Заложенная в народе суверенная власть могла проявиться только в условиях существования демократической государственности, при этом

¹ Die Entstehung des modernen souveränen Staates [Text] / Hrsg. v. H. H. Hofmann. – Koeln, Berlin : Kiepenheuer u. Witsch, 1967. – S. 366.

² Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland [Text] / eds. Brunner O., Conze W., Koselleck R. – Stuttgart : Klett-Cotta / J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfo, 1990. – Bd. 6. – S. 125.

последняя не получала с необходимой положительной оценки. Даже у Дж. Локка верховная власть (*supreme power*) народа оказывалась только в случае распада государственной власти (*dissolution of Government*).

Только Ж.-Ж. Руссо дал принципиально иное толкование понятию народного суверенитета. Последний больше не выполнял функции легитимации господства, не превращался в общую волю (*volonte generale*), которая сама является наивысшим политическим господством. Соответственно, все законы являются ни чем иным, как актами этой воли, которая перманентно сама реализуется в государстве. Руссо сформулировал антитезис как монархическому, так и сословному суверенитету, обосновав его через договорное политическое и правовое равенство всех людей. Суверенитет проявлялся только через представительство и касался только народа.

Следует отметить, что Руссо не делал различий между источником и исполнителем суверенитета, что обуславливает разногласие его доктрины с концептами конституционной монархии и представительной демократии. Поскольку в современной Руссо Франции проживало 27 млн человек, идея суверенитета как непосредственной общей воли едва ли могла быть реализована. Тем не менее благодаря его толкованию суверенитет начал ассоциироваться с демократическим правлением народа (собственно, с республиканским правлением).

Вследствие руссоистского толкования народный суверенитет стал ключевой идеей конституционного строительства американской и французской революций. Так, в Виргинской Декларации прав 1776 г. ее главный автор Дж. Мейсон отмечал, что «вся власть состоит в народе и происходит от него» (*all power is vested in, and consequently derived from, the people*)¹. Благодаря наличию этого документа и его значительному влиянию на принятые впоследствии Декларацию независимости США, Билль о правах и французскую Декларацию прав человека и гражданина, можно утверждать, что согласно американской конституции впервые было сформировано государство, которое базировалось на основах народного суверенитета. Выступая в Пенсильвании на конвенте по поводу ратификации проекта конституции, один из отцов-основателей американской нации Дж. Вилсон заявил: «Наивысшая, абсолютная и непод-

¹ Виргинская Декларация прав [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gunstonhall.org/documents/vdr.html>

контрольная власть принадлежит народу... Великий и острый ум Локка, кажется, единственный который указал на эту наибольшей правдивости теорию»¹.

Следует отметить, что при оценке доктрины народного суверенитета в США исследователь должен разграничивать периоды революции и создания конституции, поскольку они разделены почти двумя десятилетиями боевых действий и общественной нестабильности. В ходе первого периода в американской литературе предпринимались попытки обосновать восстание против уже существующей власти в основном ссылками на Дж. Локка, который утверждал, что народ имеет право на вмешательство в дела власти в случае чрезвычайных обстоятельств. Взгляды британского мыслителя заметны при обращении к Декларации независимости, но в ней нет каких-либо упоминаний о народном суверенитете. Т. Джефферсон и его соратники, вероятно, были знакомы с работами Ж.-Ж. Руссо, однако его формулирование народного суверенитета в документах того периода не прослеживается². Государство институционно отделено от народного контроля, который косвенно подтверждается наличием коллегии выборщиков. Соответственно, ни один политический субъект или институт в США не наделен властью, которую можно было бы охарактеризовать как абсолютную, неделимую или постоянную. Наоборот, разные актеры имеют равный и независимый статус лишь для того, чтобы они могли сдерживать друг друга. Народ не имеет права менять Конституцию, целью которой является, скорее, его защита от властей, а совсем не наделение народа или его представителей боденовским суверенитетом.

Что касается второго периода, то здесь есть некоторые сомнения: хотя текст Конституции США начинается фразой «Мы, народ Соединенных Штатов...»³, при дальнейшем определении структуры органов власти упоминаний о суверенах больше не наблюдается. Собственно, Конституция США отображает американскую интерпретацию республиканской идеи как правления не непосредственно народа (в чем немало

¹ Цит. по: Richards, D. Foundations of the American Constitutionalism [Text] / D. Richards. – Oxford : Oxford University Press, 1989. – P. 96.

² Gordon, S. Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today [Text] / S. Gordon. – Cambridge : Harvard University Press, 2002. – P. 19–59.

³ См.: Конституція США [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 333.

американских авторов усматривают отличие от демократии как формы правления), а лучших его представителей, собранных в парламенте¹.

На своей «родине» — во Франции, в отличие от США, концепция народного суверенитета получила не только всеобщее признание, но и нормативное закрепление. Однако ее использование во времена Великой французской революции больше было похоже на попытки морального оправдания кровавой тирании и бесчинств, чем на сознательное движение к демократии. Вместе с тем, несмотря на недобросовестное применение и исторические эксцессы, доктрина народного суверенитета заняла достойное место как в западной политико-правовой мысли в целом, так и в конституционных документах в частности.

Чтобы избежать «проблемы Руссо», с учетом практической невозможности осуществления прямого народного суверенитета, была разработана концепция суверенитета парламента. Она обращается к идеям Т. Смита, высказанным в конце XVI в., и Р. Хукера, одного из выдающихся теологов того времени². Согласно этой концепции парламент позиционируется как представитель народа. Данный статус-кво утвердился в Великобритании после революции 1688 г., и даже тори признали его к концу второго десятилетия XVIII в.³ В дальнейшем важный вклад в разработку концепции парламента как суверена внесли британский журналист XIX в. У. Беджот и его соотечественник, юрист и конституционный теоретик, А. Дайси⁴.

В XIX в. идея народного суверенитета стала господствующей, однако немало авторов (в частности, Г. Гегель) отрицали возможность непосредственного народного суверенитета. Благодаря этому появилась

¹ См.: Natelson, R. G. A Republic, not a Democracy? Initiative, Referendum, and the Constitution's Guarantee Clause [Text] / R.G. Natelson // Texas Law Review. – 2002. – Vol. 80. – P. 807–857; Meyers W. P. America: Republic or Democracy? [Электронный ресурс] / W. P. Meyers. – Режим доступа: <http://www.williampmeyers.org/republic.html>

² Lloyd, H. A. Constitutionalism [Text] / H. A. Lloyd // The Cambridge History of Political Thought, 1450-1700 / ed. by J. H. Burns. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 282.

³ Diskinson, H. T. The Eighteenth-Century Debate on the Sovereignty of Parliament [Text] / H. T. Diskinson // Transactions of the Royal Historical Society. – 5-th ser., 26. – P. 189–210.

⁴ См.: Bagehot, W. The English Constitution [Text] / W. Bagehot. – London : Oxford University Press, 2001; Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution [Text] / A. V. Dicey. – [10-th ed.] – London : Macmillan, 1960.

возможность объединять народный суверенитет с различными формами правления (не только с республикой, но и с монархией). Однако это поставило задачу обоснования соотношения суверенитета и разделения власти, решая которую, представители немецкой государственной теории права считали, что народный суверенитет не означает права господства управляемых над управляющими, поскольку и те, и другие — составляющие общей воли. Поэтому народ — источник любой власти, но он вряд ли может быть источником государственного управления¹.

Чтобы избежать ассоциации с господством большинства над индивидом, которая неотвратимо порождалась понятием «народный суверенитет», в XIX в. в обращение стали вводить понятие суверенитета нации, предусматривающее идею единства более высокой, чем сумма индивидов. Так, во время революции 1848 г. в Германии либеральная часть Франкфуртского парламента обосновывала его право на учреждение общей немецкой конституции тем, что «призыв к этому и полномочия на это... содержится в суверенитете нации»². Однако консервативные оппоненты Франкфуртского парламента заявляли, что он был избран не суверенной волей нации, а гражданами на основе уже существующих конституционных принципов, предусматривающих разделение властей, каждая из которых вправе считать себя олицетворением суверенитета нации³.

Таким образом, XIX в. вопрос о соотношении монархии и суверенитета все более сменялся проблемой соотношения конституционализма и народного суверенитета. Суверенитет с точки зрения конституции является высочайшей, но не исключительной государственной силой, которая принимает решения. Согласно Конституции Германии 1871 г., монарх имел право вето и в этом был его суверенитет. К. Шмидт уже в начале XX в. попытался решить эту двойственность, заявив, что «суверен тот, кто принимает решения о чрезвычайном положении»⁴.

¹ Цит. по: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* [Text] / eds. Brunner, O., Conze, W., Koselleck, R. — Stuttgart : Klett-Cotta / J. G. Cotta'sche Buchhandlung Nachfo, 1990. — Bd. 6. — S. 132.

² Там же.

³ См.: Radowitz, J. von. *Sammelte Schriften* [Text] / J. von Radowitz. — Berlin, 1852. — Bd. II.

⁴ Schmitt, C. *Politische Theologie : Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranitat* [Text] / C. Schmitt. — [3-rd ed.]. — Berlin : Duncker & Humblot, 1979. — S. 11.

Чтобы ограничить народный суверенитет, Ф. Гизо выдвинул идею суверенитета ума и справедливости, то есть суверенитета права. Однако такое либеральное толкование приводило к «расползанию» понятия суверенитета. Для предупреждения подобной отрицательной тенденции Гегель разработал концепцию государственного суверенитета.

Подытоживая экскурс в историю доктрины суверенитета, можно сделать определенные выводы. Саму эволюцию государственности Нового и Новейшего времени, породившую научное понятие суверенитета, можно рассматривать с точки зрения развития данного понятия, которое, высказываясь словами М. Ориу, проходит три качественно разных этапа — «фазиса». Первоначально суверенитет ассоциируется исключительно с личностью абсолютного монарха, наделенного высочайшей и неделимой властью, данной Богом. На втором этапе суверенитет отделяется от личности монарха и переходит к государству или нации, которая приводит к их персонификации. И, в конце концов, на третьем «фазисе» эволюции суверенитет становится одним из важнейших атрибутов государства, превращаясь в «суверенную волю персонифицированного государства»¹. В современной государствоведческой науке является общепризнанным, что государству как суверенной организации власти в обществе имманентно присущи такие качества, как верховенство, публичность и единство².

Признаки публичности и единства государственной власти оказываются непосредственно связанными с явлением иерархии, и вместе эти свойства проявляют себя в наличии одного из государственных органов (их группы, звена) или уровня государственной власти быть высочайшей, верховной «в порядке восхождения подчиненных властей»³. Поэтому «когда мы говорим о суверенитете и привязываем его к государственной

¹ Ориу, М. Основы публичного права [Текст] / М. Ориу. – М. : Изд-во Коммунист. академии, 1929. – С. 576.

² См.: Алексеев, Н. Н. Основы философии права [Текст] / Н. Н. Алексеев. – СПб. : Лань, 1999. – С. 215 ; Иеринг, Р. фон. Цель в праве [Текст] / Рудольф фон Иеринг // Избранные труды : в 2 т. Т. 1. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. – С. 285 – 290; Безуглов, А. А. Конституционное право России [Текст] : в 3 т. Т.1 / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М.: Юрист, 2000. – С. 203–205; Чиркин, В. Е. Государствоведение [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1999. – С. 92–99.

³ Алексеев, Н. Н. Основы философии права [Текст] / Н. Н. Алексеев. – СПб. : Лань, 1999. – С. 215.

власти, речь идет о государственной власти в одном понимании — как о власти верховной»¹. Верховная власть «всегда образует иерархию, где разные должности составляют социальные положения, которые подпадают один над другим и как бы поддерживают собой верховное достоинство власти, что перевешивает их всех и единолично владеет бытийной полнотой»². Такая иерархия начинает формироваться еще на стадии противогосударственного состояния общества. И в этом смысле есть все основания утверждать, что государственность вырастает из социальной иерархии, которая сложилась естественно.

В переводе с древнегреческого «иерархия» означает «священная власть»³. Не случайно в традиционных обществах Древнего мира и Средневековья было принято признавать священный характер верховной власти государства. Здесь слово «суверенный» имеет что-то общее с сакральным⁴, а сама верховная власть государства обладает вместе с тем общественным авторитетом.

Иерархичность власти означает ее ступенчатую структурированность и организованность, то есть наличие внутренней субординации в ее построении и деятельности. Власть изначально и принципиально не может не быть организованной, структурированной и, соответственно, не может не иметь своего конечного высочайшего центра (носителя), который концентрирует в своих руках, а затем распространяет по периферическим уровням властные функции и полномочия. Поэтому мы и наблюдаем в системе государственной власти любой страны разные уровни, звенья, органы, подразделения, находящиеся в определенной соподчиненности по отношению к друг другу.

Таким образом, суверенитет как феномен Верховной Власти «является понятием, выражающим иерархичность отношений между официальными носителями власти в государстве и утверждающим, что в этих отношениях должна быть определенная высшая точка, определенный

¹ Поздняков, Э. А. *Философия государства и права* [Текст] / Э. А. Поздняков. – М. : Полиграф–Сервис, 1995. – С. 163.

² Батай, Ж. «Проклятая часть»: Сакральная социология [Текст] / Ж. Батай. – М. : Ладомир, 2006. – С. 351.

³ См.: *Философский энциклопедический словарь* [Текст] / под ред. Е. Ф. Губского, Г. В. Кораблевой, В. А. Лутченко. – М. : Инфра-М, 2009. – С. 208.

⁴ Батай, Ж. *Суверенность* [Текст] / Ж. Батай // *Проклятая часть: Сакральная социология*. – М. : Ладомир, 2006. – С. 375.

высший центр действия, который обладает способностью окончательных решений»¹. Элемент решения в понятие суверенитета был внесен Ж. Боденом. Говоря об отличии между магистратом (то есть административным звеном) и верховными правителем, он отмечал, что приказ магистрата — просто распоряжение, то есть акт сугубо административный, управленческий, «в то время, как приказ правителя — это решение», причем такое, которое может изменить содержание государственного и правового порядка². Это акт констатирующий, который имеет политическую природу и значение для всего государственно организованного общества, во всяком случае, способен иметь такое значение. Это вытекает, как подчеркивает К. Шмидт, из правомочности носителя верховной власти изменять или вообще отменять законы в соответствии с требованиями данного случая, времени и лиц³. Другими словами, носителем суверенитета, или той самой высочайшей точкой, высочайшим центром действия, верховной властью, является тот субъект властной деятельности, которому принадлежит право на окончательные решения по наиболее важным, значительным вопросам жизни государства, тот, кто владеет монополией на эти последние решения. Наконец, в этом и «проявляется сущность суверенитета, который, — по мнению К. Шмидта, — юридически должен правильно определяться не как властная монополия или монополия принуждения, а как монополия решения»⁴, исключительного и окончательного, а потому такого, которое не подлежит опровержению, обжалованию и пересмотру.

Государство невозможно без суверенитета именно как верховной власти. Оно не может не владеть ее крайним, конечным носителем, сувереном. Государственный союз, им не владеющий, не может рассматриваться как самостоятельное, независимое государство⁵. «Если такого

¹ Алексеев, Н. Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи [Текст] / Н. Н. Алексеев // Русский народ и государство. — М. : Аграф, 2002. — С. 540.

² См.: Боден, Ж. Метод легкого познания истории [Текст] / Ж. Боден. — [пер. с фр.]. — М. : Наука, 2000. — С. 146.

³ См.: Schmitt, C. Politische Theologie : Vier Kapitel zur Lehre von der Souveranitat [Text] / C. Schmitt. — [3-rd ed.]. — Berlin : Duncker & Humblot, 1979. — S. 19–21.

⁴ Там же. — С. 26.

⁵ Грачев, Н. И. Суверенитет как феномен верховной власти [Текст] / Н. И. Грачев. // Вестн. Саратов. гос. акад. права. — 2006. — № 6. — С. 17.

Верховного носителя нет, если последнее решение вместо государства выносит кто-то другой, то это уже не государство, а провинция, область или что-то иное, что входит в сферу каких-то суверенных властных отношений как целиком самостоятельный член»¹. Наличие суверенитета именно как верховной власти и является существенным, отличительным признаком государства, без которого оно не может существовать как самостоятельное, независимое политическое целое². Исходя из этого, Ж. Боден и его последователи проводили различия между верховной и подчиненными (управленческими) властями, выделяя их наиболее существенные и важные отличительные признаки.

Верховная (суверенная) власть владеет всем объемом полномочий, юридически ей принадлежит вся компетенция по осуществлению и реализации задач и функций государства, и осуществляются эти полномочия ею по собственному праву. В таком понимании верховная власть является универсальной — она включает в себя все проявления государственной власти, владеет всем объемом полномочий и прерогатив по непосредственному принятию на себя любой государственной функции и всяческого полномочия *ad hoc* (для данного, конкретного случая) или постоянно. При этом она может делать это в любое время по своему усмотрению (*ad arbitrium*).

Подчиненные власти, в отличие от верховной, наделяются строго определенной, точно обозначенной мерой властных функций и полномочий. Они не имеют общего полномочия на управление государством в целом и уполномочиваются лишь на осуществление определенных задач в рамках той компетенции, которая установлена для них актами верховной власти или других высших органов по ее делегации. Сами эти подчиненные власти (органы, их уровни и звенья) являются производными от власти верховной. Они создаются на основе правовых предписаний, источником которых выступает верховная власть. Их функции и полномочия не являются собственными, поскольку каждому такому органу, звену или уровню они непосредственно (прямо) или опосредо-

¹ Алексеев, Н. Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи [Текст] / Н. Н. Алексеев // Русский народ и государство. – М. : Аграф, 2002. – С. 540.

² Грачев, Н. И. Суверенитет как феномен верховной власти [Текст] / Н. И. Грачев // Вестн. Саратов. гос. акад. права. – 2006. – № 6. – С. 13–18.

ванно вручаются верховной властью, которая тем самым и определяет их статус. Правовые акты и любая иная деятельность подчиненных властей находятся под контролем и надзором верховной власти и подлежат в определенных случаях кассации с ее стороны. За свои действия органы подчиненной власти и их должностные лица могут нести судебную, административную и дисциплинарную ответственность¹. Верховная власть юридически контролю не подлежит и ни перед кем юридической ответственности не несет.

Кроме того, Ж. Боден указал на два важнейших признака верховной власти, которые отличают ее от подчиненных (административных по своей природе) властей: неизменность и абсолютный характер².

Главной идеей верховной власти, а отсюда и суверенитета, с точки зрения ее классической концепции, являются полновластие, тотальность, абсолютность, что предусматривает концентрацию всех властных функций и полномочий в руках ее непосредственного держателя (носителя). «Любая власть не является настоящей властью, до тех пор пока она не стала полновластием», — утверждал В. Д. Катков³. «Совокупность принадлежащих верховной власти прав является полновластием как внутренним, так и внешним», — писал Б. Н. Чичерин. «Юридически она ничем не ограничена; она может делать все, что посчитает нужным для общего блага. Эта полнота власти иногда называется абсолютизмом государства. В самодержавных правлениях Монарх потому и имеет неограниченную власть, что он — единственный пред-

¹ См.: Алексеев, А. С. Русское государственное право [Текст] / А. С. Алексеев. — М. : Тип. О-ва распространения полезных книг, 1897. — С. 284–285; Градовский, А. Д. Начала русского государственного права [Текст] : в 2 т. Т. 1 : О государственном устройстве / А. Д. Градовский. — М. : Зерцало, 2006. — С. 143–152; Захаров, Н. А. Система русской государственной власти [Текст] / Н. А. Захаров. — М. : Изд-во журн. «Москва», 2002. — С. 239–243; Казанский, П. Е. Власть Всероссийского Императора [Текст] / П. Е. Казанский. — Одесса: Техникъ, 1913. — С. 59, 409; Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Текст] / Н. М. Коркунов. — СПб.: Книжный магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1892. — Т. 1. — С. 593; Т. 2. — СПб.: Книжный магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1893. — С. 3, 324; Тихомиров, Л. А. Монархическая государственность [Текст] / Л. А. Тихомиров. — М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. — С. 543–545.

² См.: Дегтярева, М. И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом [Текст] / М. И. Дегтярева // Полит. исследования. — 2000. — № 3. — С. 156–162.

³ Катков, В. Д. Нравственная и религиозная санкция русского самодержавия [Текст] / В. Д. Катков. — Харьков, 1907. — С. 12.

ставитель государства как целого союза. Но и в любом другом способе правления верховная власть точно также неограничена. Это полномочие не составляет принадлежности того или иного способа правления; оно существует при любом способе правления, так как является неразрывным с самой сущностью государства как верховного союза»¹. Поэтому «любая действительная власть в большей или меньшей мере является тотальной (полной)»². По крайней мере, она всегда стремится быть такой.

Из этого вытекает, что сущность и природа верховной власти во всех государствах одинакова, везде она непроеизводна и полновластна, неограниченна юридически, то есть абсолютна, что, по мнению Ж. Бодена, составляет второй важнейший признак суверенитета. Просто в одних государствах верховными органами государственной власти являются коллегии, как в республиках, в других — отдельное лицо, как в монархиях; в одних — носителем верховенства выступает только один орган, в других — несколько органов, распределяющих между собой полномочия верховной власти. В каких ситуациях жизненно необходимо, чтобы в качестве последней инстанции выступал только один орган, а в каких возможно выполнение функций и полномочий верховной власти несколькими звеньями, зависит от конкретных обстоятельств внешнего и внутреннего характера, условий времени и места, традиций и обычаев народа, создающего государство, и т. д. Важно другое: принципиальных различий по существу выполняемых верховной властью функций и полномочий нет, отсюда, и ее природа при разных государственных формах едина, различается только ее организация³.

¹ Чичерин, Б. Н. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Зерцало, 2006. — С. 66. Алексеев, А. С. Русское государственное право [Текст] / А. С. Алексеев. — М. : Тип. О-ва распространения полезных книг, 1897. — С. 192–194; Казанский, П. Е. Власть Всероссийского Императора [Текст] / П. Е. Казанский. — Одесса : Техникъ, 1913. — С. 405–410; Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты [Текст] / Ж.-Ж. Руссо. — [пер. с фр.]. — М. : КАНОН-пресс, «Кучково поле», 1998. — С. 220–221.

² Кожев, А. Понятие власти [Текст] / А. Кожев. — М. : Праксис, 2007. — С. 49.

³ Грачев, Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития [Текст] : монография / Н. И. Грачев. — М. : ООО «Книгодел» ; Волгоград : Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 2009. — С. 56.

Таким образом, государственный суверенитет выступает как признанная народом (легитимная), извне непроеизводная, постоянная, юридически неограниченная верховная власть государства, которая владеет универсальными полномочиями на управление государством в целом и концентрирует в своих руках монопольное право на принятие окончательных решений по всем важным вопросам общегосударственного (общенационального) значения. С организационно-правовой точки зрения верховная власть представляет собой самую высокую степень, последнюю инстанцию в иерархической системе организации государственной власти, высочайший властный центр в государстве, наделенный правом принимать окончательные решения по такому кругу дел, самостоятельное решение которых и позволяет существовать государству как независимой политической и культурной целостности. Тем самым именно верховная власть рассматривается как реальное, фактическое выражение суверенитета государства, как основная гарантия достижения его внутренних и внешних целей.

С точки зрения соподчиненности в государственно-правовых коммуникациях верховная власть выражается в организационном аспекте, то есть по сравнению со статусом и характером взаимоотношений с другими органами государства, на уровне принятия общегосударственных решений. Названным аспектам соответствует ведущий элемент формы государства — форма правления, призванная показать «внешний» вид, устройство, структуру верховной власти, предусмотренную конституционным законодательством, а в древние времена — одобренную, признанную народным правосознанием.

Следует отметить, что несмотря на пристальное внимание древних философов к формам правления, последние оставались еще во многом научно не разработанными. Период окончательного оформления научных представлений о форме правления и ее разновидностях совпал с расцветом монархии — это рубеж Нового времени. Именно тогда со всей четкостью проявились отличия монархии от республиканской формы правления, были выделены важнейшие ее разновидности: монархия абсолютная (неограниченная) и конституционная (ограниченная уже народным представительством (парламентом)). В работах Т. Гоббса, Ш.-Л. Монтескье, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, П. Радищева и многих других мыслителей того времени были сделаны попытки обобщить и система-

тизировать знания о формах правления, найти глубинные основы их возникновения и развития. Исходя из такой точки зрения можно констатировать, что теория суверенитета и теория форм правления являются современниками; они формировались и развивались в одних исторических условиях, под влиянием аналогичных факторов и даже оказывая влияние друг на друга.

Однако в отличие от теории суверенитета, которая в основном сформировалась еще в XVIII в., настоящий расцвет политико-правовых учений о формах правления приходится на XIX в., когда британская, французская и немецкая конституционно-правовая школы наполнили это понятие четким юридическим содержанием. Именно с их «легкой руки» понятие «форма правления» вошло в отечественное государственное право и стало широко применяться. Почти до середины XX в. оно применялось в синонимической паре с термином «форма государственного строя» и по своему содержанию было близко к современному термину «форма государства». В научных кругах дореволюционной России активно обсуждались работы Й. Блюнчли, Г. Еллинека, М. Зейделя, Р. Иеринга, Р. Моля, Х. Прейса, Л. Штейна и др., в которых западноевропейские авторы давали характеристику определенным государственным формам, отмечали их преимущества и недостатки.

Важной в теоретическом плане была и работа профессора Парижского юридического факультета А. Эсмена, который указывал на необходимость разграничения понятий «государственный строй» и «форма правления», однако наполнял их иным содержанием, отличающиеся от того, какое они имеют в настоящее время. Он рассматривал государственный строй прежде всего как организацию верховной власти в государстве, его принадлежность одному лицу или определенной коллегии, а форму правления — как определенный способ, организационную форму реализации этой власти. «Слово “правление”... употребляется в государственном праве в разных значениях, — писал Эсен. — Но в своем прямом и общем смысле оно означает осуществление верховным правителем публичной власти; это — верховная власть в ее практическом применении»¹. Отго-

¹ Эсен, А. Основные начала государственного права [Текст] / А. Эсен. – М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1898. – С. 9–10.

лоски этой концепции прослеживаются и сегодня, когда в научной и публицистической литературе (преимущественно североамериканской) в качестве форм правления называют республику и демократию, монархию и парламентаризм¹.

С конца XIX в. разделы под названием «Форма правления» начали появляться во всех учебниках по государственному праву России и общему государственному праву (государственному праву зарубежных стран)². В этот же период термин «форма правления» попал и в справочно-энциклопедические издания. В частности, в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Эфрона (1893 г.) отмечалось, что «под формой правления понимают организацию государственной воли»³, а в Коротком систематическом словаре юридических наук под редакцией В. В. Битнера (1905 г.) приводилась не только общая характеристика основных форм правления, но и указывалось на возможность существования различных «промежуточных» форм⁴. В дореволюционной литературе, посвященной теоретическим основам государственности, особое внимание уделялось базовым принципам, положенным в основу каждой из главных форм правления — монархии и республики. Наиболее значимыми в данном аспекте были

¹ См.: Liang Ch'i-Ch'ao. A Polemic for Republican Government [Text] / Ch'i-Ch'ao Liang // Schurman, Franz, and Schell, Orville. Imperial China: The Decline of the Last Dynasty and the Origin of Modern China, The 18th and 19th Centuries. – First Vintage Books Edition, 1967. – P. 295–299; Adask, A. A Republican Form of Government [Text] / A. Adask // Suspicious News Magazine. – Vol. 11, № 3. – P. 22–39; Junning, Yiu. Res Publica Condition and Epistemic Community: Research Notes under Tulip Trees [Text] / Yiu Junning // Workshop in Political Theory and Policy Analysis. – Indiana University, 2004. – P. 1–14; Зидентоп, Л. Демократия в Европе [Текст] / Л. Зидентоп : пер. с англ. – М. : Логос, 2001. – 312 с.

² См.: Никольский, Д. П. Государственное право: популярные лекции для самообразования [Текст] / Д. П. Никольский. – СПб., 1903. – С. 9–12; Лазаревский, Н. И. Лекции по русскому государственному праву [Текст] / Н. И. Лазаревский. – Т. I : Конституционное право. – СПб. : Типогр. акц. общ. «Слово», 1910. – С. 54–60; Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. – М. : Зерцало, 2004. – С. 241–251.

³ Энциклопедический словарь [Текст]. – Т. IX. – СПб. : Изд. Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1893. – С. 422.

⁴ Краткий систематический словарь юридических наук. Ч. 1 : Основы государственного права [Текст] / под ред. В. В. Битнера. – СПб. : Изд-во В. В. Битнера, 1905. – С. 37–38.

работы А. С. Алексеева¹, И. А. Ильина², Н. И. Палиенко³, К. Н. Соколова⁴, И. Л. Солоневича⁵, Л. А. Тихомирова⁶, В. М. Устинова⁷. После революционных событий 1905 г. и обретения Россией некоторых внешних признаков конституционной монархии, на волне демократического движения, внимание отечественных государствоведов все чаще обращалось к зарубежному опыту функционирования республиканских учреждений, представительных органов и т. п.

Представители дореволюционного государствоведения считали, что вид и характер формы правления «зависит от организации верховной власти в государстве»⁸ или непосредственно с ней связаны. Эту позицию в начале XX в. отстаивали такие великие мыслители, как Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич, П. А. Сорокин, В. М. Хвостов⁹. Фактически к ней тяготел и Н. М. Коркунов¹⁰.

¹ Алексеев, А. С. Монархический принцип в конституционном государстве [Текст] / А. С. Алексеев // Юрид. зап. – Ярославль, 1908. – Вып. II. – С. 213–250; Алексеев, А. С. Теоретическое обоснование монархического принципа [Текст] / А. С. Алексеев // Юрид. зап. – Ярославль, 1909. – Вып. I (III). – С. 1–26.

² Ильин, И. А. О монархии и республике [Текст] / И. А. Ильин // Вопр. философии. – 1991. – № 4. – С. 108–151.

³ Палиенко, Н. И. Основные законы и форма правления в России [Текст] / Н. И. Палиенко // Ученые записки. – Ярославль, 1910. – Вып. I (V). – С. 325–354; Вып. II (VI). – С. 497–542.

⁴ Соколов, К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя [Текст] / К. Н. Соколов. – СПб. : Тип. «Печатный труд», 1912. – 432 с.

⁵ Солоневич, И. Л. Народная монархия [Текст] / И. Л. Солоневич. – М. : РИМИС, 2005. – 472 с.

⁶ Тихомиров, Л. А. Монархическая государственность [Текст] / Л. А. Тихомиров. – М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. – 672 с.

⁷ Устинов, В. М. Учение о народном представительстве [Текст]. Т. 1 : Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX века / В. М. Устинов. – М., 1912. – 653 с.

⁸ Государственное право буржуазных и развивающихся стран [Текст] : учебник / под ред. А. А. Мишина, Г. В. Барабашева. – М. : Юрид. лит., 1989. – С. 130.

⁹ См.: Сорокин, П. А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства [Текст] / П. А. Сорокин. – Ярославль, 1919. – С. 143–145; Хвостов, В. М. Общая теория права [Текст] / В. М. Хвостов. – СПб. – М. – Варшава – Вильно, 1914. – С. 22; Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1912. – С. 261–263; Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки [Текст]. Ч. 3. Политика / Б. Н. Чичерин. – М., 1898.

¹⁰ См.: Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2003. – С. 311–316.

В советской государственноведческой литературе позиции ученых по вопросу содержания формы правления можно разделить на две группы. Сторонники первого подхода, который можно условно назвать «узким», сводили содержание формы правления к вопросу об организации верховной, суверенной власти в государстве. Они традиционно определяли этот элемент формы государства как организацию государственной власти, которая характеризуется ее формальным источником¹, или как организацию высших органов государственной власти, порядок их создания², а также принципы взаимоотношений между собой и с населением³. Другая группа авторов придерживалась более широкого взгляда на форму правления — как на организацию государства, включающего в себя не только организацию верховной власти, но и порядок организации государственных органов (особенно высших и центральных), взаимоотношения между их различными звеньями⁴.

Новейшим исследованиям в области конституционного права присущи попытки дуалистического подхода, когда наряду с обобщенным определением формы правления приводится его более широкая транскрипция. «Форма государственного правления отражает порядок формирования, структуру и принципы взаимоотношений высших органов государственной власти и управления, — отмечают Р. В. Енгибарян и Э. В. Тадевосян. — Форма правления дает ответ на вопрос, кому в государстве принадлежит суверенитет, кто стоит во главе этого государства и каковы основы его взаимоотношений с другими высшими государственными органами, есть ли деление властей и каков характер отношений между ними, а также между государственными органами и населением и т. д.»⁵.

¹ Основы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие / отв. ред. С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1971. — С. 53; Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. М. Н. Марченко. — М. : МГУ, 1987. — С. 45.

² Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия [Текст] / ред. совет : В. М. Чхиквадзе (пред.), Н. Г. Александров, С. Н. Братусь и др. — М. : Юрид. лит., 1970. — С. 238.

³ Петров, В. С. О содержании и форме государства [Текст] / В. С. Петров // Вест. Ленингр. ун-та. — 1967. — № 11. — С. 111; Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. Л. С. Явича. — Л. : ЛГУ, 1987. — С. 45; Юридический энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. Я. Сухарев. — М. : Сов. энцикл. — С. 508.

⁴ Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. А. И. Денисова. — М. : Юрид. лит., 1980. — С. 49–50.

⁵ Енгибарян, Р. В. Конституционное право [Текст] : учебник / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. — М. : Юристъ, 2000. — С. 220.

В некоторых работах прослеживаются попытки формализации элементов формы правления и их системного изложения. В частности, К. В. Арановский считает, что формы правления различаются по пяти критериям: 1) юридический источник суверенитета; 2) полномочия и политическая роль представительного органа власти; 3) состав полномочий и политическая роль главы государства; 4) условия ответственности главы государства; 5) тип политико-правовой связи между государством и личностью — гражданство или подданство оформляет отношения между государством и политически правоспособными лицами¹. Подобный, системный подход отображен и в определении, которое дается харьковскими теоретиками государства и права: «Форма правления любого государства указывает: на структуру и полномочия высших органов государственной власти; порядок их организации и характер взаимоотношений между ними; степень и формы участия граждан в формировании высших органов власти; отношения между высшими органами власти и населением и степень влияния населения на принятие государственных решений; продолжительность полномочий и характер сменяемости высших органов власти; способы легитимации государственной власти и ее основания»².

Некоторые правоведы понимают под формой правления организацию всей государственной власти³, то есть ее организацию в целом сверху вниз и добавляют к указанной дефиниции, кроме высших органов государства, и другие, в т. ч. местные государственные органы⁴.

¹ См.: Арановский, К. В. Государственное право зарубежных стран [Текст] : учеб. для вузов / К. В. Арановский. – М. : ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – С. 154–155.

² Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – С. 86.

³ См.: Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учебник / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Изд. гр. НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – С. 595–596.

⁴ См.: Комаров, С. А. Общая теория государства и права [Текст] : учебник / С. А. Комаров. – 3-е изд. – М. : Юрайт, 1997. – С. 56; Марченко, М. Н. Проблемы общей теории государства и права [Текст] : учебник : в 2 т. Т.1 : Государство / М. Н. Марченко. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 217–218; Теория государства и права [Текст] : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – С. 96; Опригов, Я. И. Специфика формы государственного правления современной России: теоретико-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ярослав Игоревич Опригов. – Самара, 2001. – С. 32; Черданцев, А. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 1999. – С. 125; Фаткуллин, Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций [Текст] / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во КГУ, 1987. – С. 79; Якушик, В. М. Государство переходного типа (вопросы теории) [Текст] / В. М. Якушик. – К. : Лыбидь, 1991. – С. 121.

Считаем, что независимо от разных подходов к содержанию понятия формы правления, ее естественной и определяющей основой является организация именно верховной власти. И прежде всего понятие формы правления показывает устройство верховной государственной власти, его структуру, порядок формирования и деятельность при принятии решений общегосударственного значения. Именно организация (устройство) и деятельность верховной власти по-настоящему важны при определении и типизации различных видов монархии и республики, а также выявлении их отличительных признаков.

Если принять во внимание тот факт, что верховенство власти — сущностным признаком суверенитета, можно сделать вывод, что определяющим признаком формы правления подавляющее большинство авторов называют суверенитет. Иными словами, именно ответ на вопрос, кто признается формальным источником и носителем всей полноты власти в стране может определить принадлежность государства к монархической или республиканской форме правления. Для всех без исключения республик существенным признаком является признание сувереном народа как политико-правовой общности людей. В монархиях сувереном признается не народ, а монарх. В частности, доктрина монархического принципа в дореволюционной литературе выходила из постулата, что монарху принадлежит вся полнота власти по собственному праву, а народное представительство никак не может быть соносителем государственной власти, а только учреждением, подчиненным монарху, учреждением, которое получает свои полномочия от монарха и осуществляет функции государственной власти в рамках, установленных монархом.

Поэтому важнейшей чертой монархии, ее сущностной характеристикой, которая принципиально отличает ее от республики, является то, что монарх по крайней мере формально признается источником власти и ее верховным носителем¹. Фактически это означает провозглашение монарха сувереном и признание за ним верховной государственной власти. Как справедливо отмечает российский публицист Э. Зибицкий, «типологически монархия — это отнюдь не культ личности, поскольку она не

¹ Общая теория государства и права [Текст] : акад. курс : в 2 т. Т. 1 : Теория государства / отв. ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, 1998. — С. 180; Любашиц, В. Я. Теория государства и права [Текст] : учебник / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко, Д. Ю. Шапсугов. — М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2003. — С. 119.

связана с личностью властителя и воссоздается в бесконечной череде наследников престола. Монархия — это культ места, культ престола, если угодно...»¹.

Достаточно полное и глубокое понимание такой юридической характеристики монархии невозможно без понимания сущности верховной власти в государстве. Не случайно в дореволюционных работах по государственному праву этим вопросам был посвящен отдельный раздел². Основными признаками верховной власти являются следующие: 1) верховная власть является единой и неделимой (англ. *indivisible*), что означает единство владеющей воли; 2) верховная власть является постоянной и непрерывной; физические лица, которые ее осуществляют, могут меняться, тем не менее сущность власти, как учреждения, сохраняется непрерывно; 3) верховная власть независима от любой другой; 4) верховная власть является представительницей высшего морального порядка и в этом смысле признается священной; 5) верховная власть незыблема, все должны выказывать ей свою полную покорность; 6) верховная власть существует для общего блага и действует для общего блага, а потому является неответственной; 7) верховная власть распространяется на все, что находится на ее территории, то есть является всеобъемлющей; 8) верховная власть является источником любой государственной власти; подчиненные власти получают от нее право повелевать и действуют от ее имени³. Русский государствовед В. М. Хвостов считал, что высшим органом следует называть тот из органов государства, который: 1) приводит в движение государственный механизм и поддерживает это движение; 2) которому принадлежит власть оконча-

¹ Зибицкий, Э. Монархический принцип и власть [Текст] / Э. Зибицкий // Новый Мир. — 2007. — № 4. — С. 77.

² Градовский, А. Д. Начала русского государственного права [Текст] : в 2 т. Т. 1: О государственном устройстве / А. Д. Градовский. — М. : Зерцало, 2006. — С. 143–165; Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. — М. : Зерцало, 2004. — С. 164–177; Чичерин, Б. Н. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Зерцало, 2006. — С. 61–83; Котляревский, С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С. А. Котляревский. — М. : Зерцало, 2004. — С. 287–307; Казанский, П. Е. Власть Всероссийского Императора [Текст] / П. Е. Казанский. — Одесса : Техник, 1913. — С. 1–21.

³ Чичерин, Б. Н. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Зерцало, 2006. — С. 63–66.

тельно санкционировать изменения правопорядка в государстве¹. Совокупностью прав, принадлежащих верховной власти, является полновластие (нем. *Machtvollkommenheit*), как внутреннее, так и внешнее. Во французской и английской государственноведческой литературе верховенство власти еще со времен Ж. Бодена носит название суверенитета (фр. *souverainete* — верховная власть), а ее права — суверенных прав.

В «старых» немецких конституциях — баварской 1818 г., вюртембергской 1819 г. и частично в саксонской 1831 г. — речь непосредственно шла о суверенитете короля, который осуществлялся в установленных самим королем конституционных формах. «Король, — провозглашала баварская конституция, — является главой государства; он объединяет в себе все права суверенной власти и осуществляет их в соответствии с правилами, которые он установил в этой конституции»². Именно в немецкой государственно-правовой литературе середины XIX в. (в работах Бернацка, Борнгака, Гачека, Гнейста, Гротефенда, Еллинека, Зибеля, Мауренбрехера, Мейера, Хайнце, Штейна, Штенгеля, Шульца и др.) сформировалось классическое понимание монархического принципа. В частности, Штенгель в своей работе «Государственное право Пруссии» утверждал: «Король сосредоточивает в себе все стороны государственной власти. При толковании прусской конституции необходимо выходить из следующих основ: королю прусскому принадлежит совокупная государственная власть по собственному праву — принадлежит только ему. Только в ее осуществлении он настолько ограничен, насколько такое ограничение вытекает из конституции или более поздних законов»³. Аналогичную позицию высказывал и Г. Мейер, когда отмечал: «Монарх — носитель государственной власти. Он призван непосредственно конституцией к своему положению и не заимствует ни от какого иного органа свое право. Он сосредоточивает в своем лице всю полноту государственного верховенства и власти. Монарх объединяет в своем лице

¹ Хвостов, В. М. Общая теория права [Текст] / В. М. Хвостов. – СПб. – М. – Варшава – Вильно, 1914. – С. 26.

² Цит. по: Котляревский, С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С. А. Котляревский. – М. : Зерцало, 2004. – С. 22.

³ Цит. по: Котляревский, С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С. А. Котляревский. – М. : Зерцало, 2004. – С. 319.

совокупную государственную власть. Однако... в силу конституции, он при осуществлении своих прав ограничен соблюдением определенных форм, частично содействием других органов»¹.

В дальнейшем, особенно после волны буржуазно-демократических революций, охвативших Европу в XIX в., о суверенитете монарха в конституциях считали лучшие не вспоминать. Утверждения о монархическом суверенитете встречается только в ст. 4 японской конституции 1889 г., которая в этом отношении похожа на ранние немецкие: «Император — глава империи, объединяет в своем лице все верховные права, которыми он пользуется в соответствии с предписаниями данной конституции»². В XX в. упоминание о суверенитете монарха окончательно исчезло из конституционных текстов, хотя британский монарх и сегодня, вопреки ограниченности его власти, официально называется сувереном.

В монархии верховная власть принадлежит главе государства в силу его собственного права, и именно ему, по крайней мере формально, предоставлена возможность принимать окончательные решения по важнейшим вопросам страны, ему принадлежит «высший учредительный авторитет»³. Верховенство власти монарха состоит в том, что его требования являются обязательными для всех государственных органов и подданных, тогда как политическая воля подчиненных властей или подданных не является юридически обязательной для монарха.

Для самодержавно-монархического сознания единство верховной власти является несомненным. Это единство вытекает из самого верховного характера власти монарха, поскольку власть всеобъемлющая уже по определению не является властью верховной. Вместе с тем верховная монархическая власть не исключает относительного функционального распределения и определенной автономии властей, подчиненных верховной. Более того, монархизм предусматривает такое распределение и автономию, разумеется, с ограничением их прерогативами монарха.

¹ Цит. по: Котляревский, С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С. А. Котляревский. — М. : Зерцало, 2004. — С. 319.

² Конституция Японии от 11 февраля 1889 г. [Текст] // Новик, И. Д. Современные конституции. — М. : Изд. Д. П. Ефимова, 1905. — С. 742.

³ Котляревский, С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов [Текст] / С. А. Котляревский. — М. : Зерцало, 2004. — С. 303.

Лицо, наделенное верховной властью, является органом государства и представителем общегосударственной воли. При этом оно удерживает власть по публичному, а не по частному праву, то есть не как собственность, а как должность, во имя общественной цели. В данном контексте Б. Н. Чичерин подчеркивал, что власть принадлежит «не лицу, как такому, а месту или сану, которое оно занимает, то есть лицу юридическому, физическое лицо которой является только представителем»¹.

Этот признак проявляется в особенностях политико-правовой связи между лицом и государством. В эпоху Средневековья в соответствии с тремя видами публичной власти, которые действовали в то время, — сеньората, сюзеренитета и муниципальной власти городских общин, — различали и три вида политико-правовой связи между нею и лицом, а именно — домениальное подданство, вассальная зависимость и муниципальное гражданство². В странах Нового времени была создана новая форма подчинения власти — государственное подданство как прямое (а не по феодальным ступеням) подчинение всего населения единой общегосударственной власти. Падение монархического абсолютизма и установление представительного правления выявило новую сторону в отношениях населения к государственной власти, а именно — участие населения в осуществлении власти. Эта сторона уже не вкладывалась в предыдущие рамки государственного подданства и была оформлена в конструкцию государственного гражданства по образцу древнеримского и муниципального. Начиная с конца XVIII и до начала XX в. политико-правовая связь между лицом и государством независимо от государственной формы правления преимущественно рассматривалась в единстве подданства и гражданства. Подчинение власти рассматривалось при этом как подданство, а участие в осуществлении государственной власти — как гражданство. Однако уже во второй половине XVIII в., особенно после Великой французской революции все чаще делались попытки обосновать тезис, о том, что граждане в отличие от подданных выступают как равноправные члены общества, которые сознают собственные личные интересы и соотносят их с интересами общества и

¹ Чичерин, Б. Н. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Зерцало, 2006. — С. 69.

² Тарановский, Ф. В. Энциклопедия права [Текст] / Ф. В. Тарановский. — СПб. : Лань, 2001. — С. 374.

государства¹. Но уже в XX в., с развитием учения о государственно-правовом статусе личности, для определения политико-правовой связи между личностью и монархическим государством закрепился термин «подданство», а между личностью и республиканским государством — «гражданство». Такой подход акцентирует внимание на доминировании того или иного принципа в отношениях между человеком и государством — подчинения власти или участие в его осуществлении. Демократические тенденции второй половины XX — начала XXI в. привели к тому, что термин «гражданство» начал применяться и в конституционно-правовых актах монархических государств (яркий пример этого — британский Акт о гражданстве 1981 г. или статьи 2–4 Конституции Нидерландов 1983 г.).

Термин «подданство» на сегодняшний день встречается только в конституциях «первого поколения» (например, ст. 8 Конституции Бельгии 1831 г.) и в конституционных актах абсолютных монархий. При этом последние делают особый акцент на почтительном отношении подданных к монарху и обязанности безоговорочного ему послушания. Ярким примером этого может быть ст. 6 Конституции Саудовской Аравии 1992 г., которая провозглашает: «Подданные должны быть верными Королю согласно святому Корану и традиций Пророка, находиться в подчинении и покорности при любых обстоятельствах: в радости и горе, в благосостоянии и бедности».

Сегодня республиканское управление неразрывно ассоциируется с концепцией народного суверенитета и, как правило, получает прямое конституционное закрепление. В преамбулах подавляющего большинства современных республиканских конституций, независимо от конкретной модели, народ определяется как носитель суверенитета (преамбула Конституции Франции 1958 г., ст. 1 Конституции Бразилии 1988 г., ст. 3 Конституции России 1993 г., ст. 5 Конституции Украины 1996 г. и т. д.). Вместе с тем характеристика народа как носителя суверенитета присуща и многим европейским конституционным монархиям (Испания, Бельгия, Швеция и др.).

В соответствии с новейшими разработками в области государственно-правовой теории народному суверенитету в современных условиях как

¹ Смольков, В. Г. Проблемы формирования гражданского общества [Текст] / В. Г. Смольков // Социально-полит. науки. – 1991. – № 4. – С. 9.

никогда присущи действенность, активность, конструктивизм, динамизм. Такие элементы, как свойство и способность народа быть верховным и полновластным, недостаточны для понимания народного суверенитета. Народ должен быть не только источником, но и субъектом власти.

Именно из таких постулатов исходит большинство республиканских конституций. Конституция Эстонии 1992 г. содержит отдельную главу — Главу 3 «Народ», где в ст. 56 отмечается, что верховную государственную власть народ осуществляет через граждан, имеющих право голоса: 1) путем выборов в Государственное Собрание; 2) путем референдума. Согласно ст. 1 Конституции Бразилии 1988 г. власть народа реализуется через избранных представителей или непосредственно. В соответствии со ст. 32 Конституции Узбекистана 1992 г. граждане имеют право принимать участие в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей; такое участие осуществляется путем самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов. В статье 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. и ст. 5 Конституции Украины 1996 г. содержится аналогичная по содержанию норма: «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

В некоторых республиках на уровне конституции установлены гарантии обеспечения народного суверенитета, это прежде всего запрет узурпации власти и право народа на сопротивление узурпации и защиту конституционного строя. Так, ст. 3 Конституции Литвы 1992 г. гласит: никто не может ущемлять или ограничивать суверенитет народа, присваивать суверенную волю, принадлежащую всему народу; народ и каждый гражданин имеет право противодействовать любому, кто насильственным путем посягает на независимость, территориальную целостность, конституционный строй Литовского государства. В статье 5 Конституции Республики Венгрия в редакции 1990 г. закреплено, что государство защищает свободу и власть народа, а в ст. 2 — что деятельность любых общественных организаций, государственных органов или граждан не может быть направлена на захват власти насильственным путем или на исключительное владение властью; каждый имеет право, а также обязан применять правовые меры против таких попыток. В соответствии со ст. 10 Конституции Узбекистана 1992 г. от имени народа

могут выступать только избранные им парламент и президент; никакая часть общества, политическая партия, общественное объединение, движение или отдельное лицо не могут выступать от имени народа. Статья 32 Конституции Словакии 1992 г. предусматривает, что в случае, когда деятельность конституционных органов или применение правовых норм становятся невозможными, каждый гражданин имеет право оказывать сопротивление всем, кто будет посягать на демократическое функционирование прав человека и основных свобод, изложенных в Конституции. В статье 20 Основного Закона ФРГ 1949 г. закреплено, что все немцы имеют право на сопротивление каждому, кто пытается устранить конституционный строй, если другие средства невозможны.

На позициях народного суверенитета стоят и конституции подавляющего большинства современных монархических государств. В частности, согласно ст. 33 Конституции Бельгии 1831 г. все власти исходят от нации. Статья 32 Конституции Люксембурга 1868 г. предусматривает, что суверенитет принадлежит нации, а Великий герцог осуществляет его в соответствии с Конституцией и законами страны. Статья 1 Конституции Испании 1978 г. провозглашает, что носителем национального суверенитета является испанский народ, источник государственной власти. Аналогичные положения содержатся в ст. 24.1 Конституции Иордании 1952 г., ст. 59 Конституции Катара 2003 г., ст. 2 Конституции Марокко 1972 г., § 1 Главы 1 Акта о форме правления Швеции 1974 г. и других монархических конституциях.

В конституциях таких ограниченных монархий, как Нидерланды и Дания, народ не определен в качестве носителя суверенитета; основным его носителем указывается монарх, который является практически полностью подотчетным парламенту и реализует свой суверенитет через парламент, правительство и суды. Конечно, можно утверждать, что такие казусы имеют ряд слабых мест, однако историческая практика свидетельствует, что монархи в этих странах крайне редко прибегают к самостоятельным политическим действиям. Так, в Дании монарх в последний раз распускал правительство во время так называемого Пасхального кризиса 1920 г. Интересным примером является Великобритания, где носителем суверенитета объявлена «Королева в парламенте». Кроме того, такое определение характерно и для других систем вестминстерского типа: Канады, Австралии, Новой Зеландии. Таким образом, фор-

мальная концентрация суверенитета в руках царствующего лица, закрепленная в конституционных документах, не препятствует реализации воли граждан путем проведения демократических выборов, формированию парламента и кабинета министров, подотчетного легислатуре.

В ближневосточных монархиях действует иной принцип: источник суверенитета может иметь божественный или естественный характер, посредством которого, в свою очередь, легитимируется власть правителя. Поскольку в этих странах ислам является государственной религией, а шариат — основным источником законодательства, то идеальным носителем суверенитета может выступать Аллах. В Основном низаме о власти Саудовской Аравии (1992 г.) это положение выражено в наиболее четкой форме: «Правительство в Саудовской Аравии получает власть из Священного Корана и традиций Пророка» (ст. 7)¹.

В абсолютных монархиях в их «классическом» виде сувереном всегда признавался монарх, а поэтому в них о непосредственном народовластии речь не идет. Однако на протяжении последних 10–15 лет страны Арабского Востока, в которых продолжает существовать абсолютизм, находятся на стадии существенных политических реформ, включающих в себя формирование представительных органов власти, признание за женщинами избирательных прав, поиск новых форм взаимопонимания между властью и народом. Так, в Бахрейне в 2002 г., впервые со времени роспуска законодательного органа в 1975 г., путем выборов была сформирована нижняя палата Национальной Ассамблеи. В Омане начиная с 2000 г. выборы в парламент стали всеобщими. Конституция Катара 2003 г. предусматривает проведение выборов в Консультативный совет, который будет состоять из 45 лиц (30 — будут избираться прямым и тайным голосованием с участием как мужчин, так и женщин, 15 — будут назначаться эмиром).

Таким образом, во второй половине XX в. происходит постепенный «дрейф» абсолютных монархий в сторону конституционализма. Сегодня даже в тех «раритетных» монархиях, в которых власть монарха фактически ничем не ограничена (Оман и Саудовская Аравия), приняты конституции, а вопрос о том, кто является источником и носителем власти,

¹ Основний нізам (Конституція) Саудівської Аравії 1992 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербьогіна. — Х. : ФІНН, 2009. — С. 310.

тактично обходят вниманием, чтобы исключить их возможный диссонанс с общедемократическими декларациями. Однако следует констатировать: пока что в указанных странах происходит управляемая и дозированная демократизация, партийная система отсутствует, политические свободы ограничены, а мусульманство является государственной религией, которая доминирует над конституционным законодательством.

Существенное значение в процессе осуществления народного суверенитета имеет референдум, путем проведения которого могут решаться не только вопросы принятия и утверждения конституции или иных правовых актов, безотлагательных проблем государственной и общественной жизни, но и вопросы об изменении или утверждении формы правления, преобразований государственного механизма.

Право народа непосредственно определять форму государства или конституционного порядка прямо закреплено в конституциях некоторых стран с республиканской формой правления. Так, согласно ст. 1 Конституции Ирландии 1937 г. народ утверждает неотъемлемое, неотчуждаемое и суверенное право избирать собственную форму правления, определять свои отношения с другими народами и развивать свою политическую, экономическую и культурную жизнь в соответствии с его собственными наклонностями и традициями. Статья 39 Конституции Мексики 1917 г. закрепляет, что народ в любое время имеет неотъемлемое право изменить форму правления. В статье 3 Конституции Словении 1991 г. речь идет о том, что Словения является государством всех ее граждан, которое основывается на неизменном и неотъемлемом праве словенского народа на самоопределение. Статья 2 Конституции Хорватии 1990 г. провозглашает, что парламент и народ непосредственно, независимо и в соответствии с Конституцией решают вопросы о регулировании экономических, правовых и политических отношений в республике, об объединении в союзы с другими государствами.

Мировая практика проведения референдумов по вопросам определения формы правления является довольно богатой. Они применялись в Люксембурге (1919 г.), Греции (1920, 1924, 1927, 1934 и 1974 гг.), Болгарии (1946 г.), Италии (1946 г.), Гане (1960 г.), Бразилии (1993 г.), Молдове (1999 г.) и других странах.

Тем не менее в некоторых странах с республиканской формой правления конституционно запрещено изменять форму государственного

строю. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Греции 1975 г. не могут быть пересмотрены положения конституции, определяющие основу и форму государственного строя страны как президентской парламентской республики. Статья 139 Конституции Италии 1947 г. и ст. 89 Конституции Франции 1958 г. содержат аналогичную по содержанию норму. Согласно ст. 288 Конституции Португалии 1976 г. законы о пересмотре конституции должны уважать республиканскую форму правления, национальную независимость и единство государства, плюрализм мнений и политических организаций, разделение и взаимозависимость органов государственной власти.

Однако, если прямого конституционного закрепления такого права народ не имеет, возможность определения формы государства может быть реализована путем утверждения на референдуме новой конституции или изменений по вопросам формы правления, государственного устройства, основ конституционного строя. В некоторых странах конституцией специально предусмотрено, что «общие положения», то есть положения, касающиеся основ конституционного строя, формы правления и государственного устройства, могут быть изменены только в результате референдума (ст. 165 Конституции Эстонии, ст. 148 Конституции Литвы, ст. 156 Конституции Украины).

В рамках конституционной модернизации даже в абсолютных монархиях сегодня прослеживается тенденция привлечения граждан к процессу принятия или обновления Основного Закона. Так, в апреле 2003 г. референдумом принята новая Конституция в Катаре, причем в поддержку документа проголосовали 96 % его участников. В феврале 2001 г. в Бахрейне референдумом одобрена Национальная хартия, наметившая основные направления политических и социально-экономических преобразований. Ею предусмотрен ряд мероприятий по образованию двухпалатного парламента и независимой судебной власти, предоставлению гражданских прав подданным, их равенству перед законом независимо от пола, социального происхождения, религиозной принадлежности.

В настоящее время референдум активно используется не только для легитимации формы правления в целом, но и отдельных ее элементов. В частности, одной из новейших тенденций современного конституционализма стало проведение референдумов по вопросам изменения срока

полномочий главы государства. В 1976, 1985, 1993 и 1999 гг. такой референдум был проведен в Египте, в 1978 г. — в Сирии, в 1984 г. — в Заире, в 1995 и 2001 гг. — в Узбекистане, в 2000 г. — во Франции, в 2002 г. — в Ираке и Пакистане. Следует отметить, что во всех отмеченных случаях речь шла об увеличении срока полномочий главы государства, и только во Франции — о сокращении. Таким образом, изменения формы правления получали высшую степень легитимации, поскольку свидетельствовали о непосредственной поддержке со стороны народа.

Непосредственная реализация народом своей политической воли и ее влияние на форму правления может рассматриваться и в аспекте разделения власти. Так, некоторые исследователи кроме традиционных ветвей власти выделяют учредительную ветвь, которая принадлежит корпусу избирателей, имеющих полномочия на установление конституционных основ государственного и общественного строя путем референдума. Дополнительным аргументом в пользу данной позиции служат положения конституций зарубежных стран, предусматривающих возможность роспуска парламента, импичмента президента, недоверия правительству по результатам референдума.

Так, в соответствии со ст. 100 Конституции Йеменской Республики 1994 г. президент может досрочно распустить парламент только после проведения общенационального референдума. Если абсолютное большинство поддержит роспуск, президент выдает соответствующий декрет и распускает парламент.

Особая роль отведена всенародному голосованию в Египте. Согласно ст. 76 Конституции Египта 1971 г. выдвинутый парламентом кандидат в президенты может занять эту должность только тогда, когда он получит абсолютное большинство голосов по результатам общего референдума. Статья 127 этой же Конституции предусматривает, что инициирование вопроса об ответственности правительства осуществляется парламентом, передается на рассмотрение президенту, который проводит согласительные процедуры с участием заинтересованных сторон, а в случае недостижения согласия между ними, повторно выносит этот вопрос на рассмотрение парламента. Если парламент подтверждает свое решение, глава государства принимает решение о проведении общего референдума. При условии поддержки правительства референдумом

парламент считается распущенным; в противном случае Президент принимает отставку правительства.

Начиная со второй половины XX в. система правления многих государств обогатилась разнообразными формами участия народа в реализации государственно-властных функций. В частности, специфической формой участия населения в законодательной деятельности является институт «народного вето», основанный в середине XIX в. в кантонах Швейцарии и предусмотренный сегодня конституциями Швейцарии (гл. 2 розд. 4), Италии (ст. 75), Дании (пп. 1, 7 ст. 42). Сущность этого института состоит в праве граждан отменять путем референдума принятые парламентом или представительным органом местного самоуправления нормативно-правовые акты или их отдельные положения. Особой формой конституционного контроля является предусмотренная Конституцией Мексики 1917 г. процедура «ампаро» как механизм, направленный на защиту основ конституционного правопорядка, в частности конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, компетенции органов публичной власти, которая осуществляется по особой судебной процедуре по инициативе потерпевшей стороны. Согласно ст. 5 Конституции Бразилии 1988 г. любой гражданин может в порядке «народного действия» (асао popular) обратиться в суд с заявлением об отмене акта, который наносит ущерб общественному достоянию, окружающей среде или национальному культурному наследию.

Не менее важной характеристикой формы правления являются ответственность или безответственность государственных органов и должностных лиц перед народом. Особенно часто этот вопрос становился предметом обсуждения в работах дореволюционного периода. Так, русский государствовед М. М. Коркунов подчеркивал, что в республике все лица, принимающие участие в распоряжении властью, ответственны от последнего избирателя до президента, стоящего во главе республики и призванного действовать от ее имени. В монархии, наоборот, есть и безответственный орган власти — монарх. Именно в этом — ответственности и безответственности — состоит различие президента республики и монарха, а не в объеме или характере их функций¹.

¹ Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 313.

Однако уже тогда некоторые государствоведы ответственность или безответственность рассматривали в аспекте не только формы правления, но и конституционного строя в целом. Как отмечал Н. И. Палиенко, правовая ответственность всех должностных лиц в государстве является необходимым условием правового государства, гарантией правомочного управления. Для ее осуществления необходима организация надлежащей системы контроля над управлением и действиями должностных лиц. Важнейшей задачей конституционного строя является создание действительных гарантий законности прав граждан в повседневной жизни. Независимые суды представляют собой наилучшую гарантию законности и прав граждан в повседневной жизни. Они обеспечивают и правомерность управления, осуществляя глубоко проникающий в текущую жизнь контроль над законностью действий администрации. Контроль же народного представительства — это контроль общего характера, преимущественно политический, направленный главным образом на высшее министерское управление; и поэтому главное его оружие политическая ответственность министров, ответственность министров перед палатами; в этом отношении народное представительство служит важнейшей гарантией народных прав и интересов относительно общего направления правительственной политики¹.

В республиках ответственность всех органов государства перед народом не поддается сомнению. Более того, некоторые республиканские конституции прямо это закрепляют. В частности, ст. 2 Конституции Узбекистана 1992 г. провозглашает, что государство выражает волю народа, служит его интересам; государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами. В части 2 ст. 3 Конституции Украины 1996 г. содержится аналогичное по содержанию положение: «государство отвечает перед человеком за свою деятельность».

В отличие от республиканских, монархические конституции занимают позицию неответственности монарха и ответственности других государственных служащих. Так, согласно п. 13 Конституции Дании король не несет ответственности за свои действия; его лицо неприкосновенно, а ответственность за правление несут министры. Статья 56 Конституции Испании также провозглашает, что король является неприкосновенным и не

¹ Палиенко, Н. И. Правовое государство и конституционализм [Текст] / Н. И. Палиенко // Вестн. права. — СПб., 1906. — Кн. 1. — С. 155.

подлежит ответственности. Статья 4 Конституции Люксембурга провозглашает лицо Великого герцога не только неприкосновенным, но и священной. Иммуитет и неприкосновенность монарха подтверждаются также ст. 54 Конституции Кувейта 1962 г., ст. 30 Конституции Иордании 1952 г., ст. 23 Конституции Марокко 1972 г., ст. 41 Конституции Омана 1996 г., §7 Главы 5 Акта о форме правления Швеции 1974 г.

В заключение можно отметить, что при любой форме правления суверен остается неотвественным: народ в республике, монарх — в реальной монархии объективно к ним не могут быть применены меры ответственности, ведь из-за отсутствия вышестоящего авторитета их просто некому привлечь к ответственности. Ответственности подлежат только власти производные, вторичные, призванные воплощать в жизнь волю индивидуального или коллективного суверена.

При любой форме правления верховная власть выступает как последняя (высочайшая) инстанция государства, владеющая правом окончательных решений по наиболее важным вопросам общегосударственной жизни, самостоятельное ведение которых и позволяет государству быть независимым. Политическая история и практика становления государственности показывают, что эта инстанция может состоять: из одного единоличного или коллегиального государственного органа — самодержавного (абсолютного) монарха, парламента, совета и т. д.; нескольких органов — главы государства, парламента, правительства; включать иногда не совсем оформленные структуры (центуриатные и трибутные комиссии — в республиканском Риме, вече — в Киевской Руси, избирательный корпус — в демократических государствах Нового и Новейшего времени). Верховная власть выступает в любом государстве и при любой форме правления как своеобразный государственно-правовой институт, включающий в себя те органы и структуры, которые владеют правом принимать или участвовать в принятии решений по вопросам суверенного значения. Порядок распределения и концентрации прав по решению этих вопросов между такими органами и структурами и определяет конкретную форму правления в государстве¹.

¹ Грачев, Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития [Текст] : монография / Н. И. Грачев. – М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 2009. – С. 113.

Подводя итоги проведенного исследования, можем сделать вывод о наличии прямой связи формы правления с суверенитетом государства, организацией и осуществлением его верховной власти. Форма правления представляет собой юридизированную форму институционализации суверенитета; она оказывает влияние как на организацию верховной власти в стране, так и на сам порядок принятия решений по вопросам суверенного значения.

РАЗДЕЛ 2 ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В УСЛОВИЯХ СУВЕРЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕН- НОСТИ: КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Институт референдума на сегодняшний день считается наиболее легитимным способом принятия государственных решений. Его привлекательность с точки зрения легитимации вполне понятна поскольку в процессе референдарного принятия решений создаются такие условия, когда каждый гражданин ощущает свою причастность к важнейшим политико-правовым процессам в стране и, более того, считает свое участие решающим. Прежде всего это касается урегулирования вопросов, связанных с государственным суверенитетом, когда от его решения зависит дальнейшая судьба не одного поколения.

Небольшой опыт применения института референдума в отечественной практике вызывает немало вопросов, без решения которых дальнейшее использование институтов непосредственной демократии будет либо крайне неэффективным, либо же, как это часто происходит на постсоветском пространстве, вредным для дальнейших процессов демократизации. Из отмеченного круга вопросов следует акцентировать внимание на следующих проблемах.

Окончательно не выясненным сегодня является функциональное назначение института референдума. Наиболее тривиальное его понимание состоит в том, что референдум — это обеспечение реализации народом как сувереном своего исключительного права на решение важнейших государственных вопросов. Обычно этот тезис носит достаточно общий характер. На практике это означает, что референдум является едва ли не единственной на сегодняшний день выработанной демократическим обществом формой непосредственного определения гражданами направлений дальнейшего развития государства и других важных вопросов государственной и общественной жизни. При этом решение,

принятое на референдуме, носит окончательный характер и в силу того, что оно принято сувереном, пересмотру не подлежит.

Иное, принципиальное значение референдума было сформулировано Ш. де Голлем в его знаменитой речи во французском г. Байе, которую он посвятил будущему конституционному устройству Франции. В своем выступлении он, в частности, отметил, что в компетенцию Президента необходимо включить функцию арбитра в разных политических ситуациях. Он может их выполнять путем консультаций или, в сложных ситуациях, предложить всей стране вынести свое суверенное решение на референдум¹. Кстати, тезис этого выдающегося политика нашел свое отражение в ст. 11 Конституции Франции 1958 г. (в редакции от 23 июля 2008 г.), которая была принята по инициативе и при непосредственном участии де Голля: «Президент Республики может по предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат, которые публикуются в «Официальном вестнике», передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, реформ, экономической, социальной или экологической политики Нации и публичных служб, которые им оказывают содействие, или предусматривает предоставление разрешения на ратификацию договора, который, хотя и не противоречит Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов».

Такой способ разрешения вопросов президенты Франции, начиная с самого де Голля, использовали восемь раз, при этом не всегда с положительным для себя результатом². Достаточно вспомнить неудачную попытку реформирования верхней палаты Парламента, Сената, путем референдума в 1969 г., которую Президент де Голль воспринял как высказанное ему недоверие со стороны нации, и подал в отставку. В общем применение ст. 11 как возможность принятия изменений в Конституцию в обход Парламента до сегодняшнего дня вызывает во французском политикуме и среди академиков острые дискуссии. Преимущественно они касаются соответствия этой статье ст. 89 Конституции, в которой предусматривается общий порядок внесения изменений в Конституцию

¹ Цит. по: Арзаканян, М. Ц. Генерал де Голль на пути к власти [Текст] / М. Ц. Арзаканян. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – С. 73–74.

² Жакке, Ж.-П. Конституционное право и политические институты [Текст] : учеб. пособие / Ж.-П. Жакке. – М. : Юристъ, 2002. – С. 290.

Франции. Подобный французскому подход к использованию института референдума был применен и при разработке Конституции Португалии, которая, как и Франция, имеет смешанную форму правления: согласно ч. 1 ст. 115 Конституции, для решения вопросов, относящихся к компетенции высших органов власти, по предложению Ассамблеи Республики или Правительства, Президент может принять решение о назначении референдума.

По этому поводу можно привести еще множество примеров. Принципиальным является не то, как законодатель формулирует полномочия главы государства на назначение референдума и условий реализации таких полномочий, а то, какое функциональное назначение вкладывали разработчики той или иной Конституции в институт референдума. Можем еще раз подтвердить приведенный выше тезис. Во многих демократических странах, особенно тех, которые имеют смешанную форму правления, глава государства наделен правом обратиться к народу и узнать его мнение с помощью института референдума по важным вопросам дальнейшего государственно-правового развития.

Какая же логика прослеживается в Основном Законе Украины? Фактически институт референдума носит характер «полуживого» инструмента демократических преобразований. По всей вероятности, не желая повторения истории использования такой формы народовластия для наделения «показательной» легитимностью противоправных решений партийно-руководящих органов государства, украинские законодатели не предоставили практически никаких полномочий высшим органам власти в сфере использования института референдума для решения сложных государственно-правовых конфликтов или принятия важных государственных решений, по которым необходимо достичь консенсус в парламенте.

Речь идет о том, что согласно действующей Конституции Верховная Рада Украины наделена правом назначать референдум только по вопросам об изменении территории Украины (п. 2 ч. 1 ст. 85), при том что референдум является единственным способом разрешения подобного рода вопросов (ст. 73 Конституции), а глава государства имеет полномочия только по назначению референдума для утверждения изменений к Конституции, касающихся I, III и XIII разделов Основного Закона, и провозглашению референдума по народной инициативе (п. 6 ч. 1 ст. 106).

К тому же после решения Конституционного Суда Украины (далее — Суда) от 15 октября 2008 г. № 23-рп/2008 по делу о провозглашении Президентом Украины референдума по народной инициативе такое полномочие главы государства фактически стало его обязанностью: «Президент Украины обязан провозгласить такой референдум (по народной инициативе. — Ю. Б.), если он инициирован с соблюдением установленных Конституцией и законами Украины требований, касающихся организации и порядка проведения всеукраинского референдума по народной инициативе».

Таким образом, невозможность полноценного использования института референдума в современных политико-правовых условиях в нашей стране обусловлена следующими причинами. Во-первых, как уже отмечалось, высшие органы государственной власти не могут самостоятельно обращаться к народу для выяснения его позиции по тому или иному важному вопросу дальнейшего развития государства. Во-вторых, предоставление народу возможности самостоятельно инициировать референдум осложнено нечеткостью и непонятностью как действующего законодательства, так и его противоречивой практикой реализации (сюда можем отнести правовые позиции Конституционного Суда, которому, по сути, в условиях правового вакуума приходится создавать собственную парадигму референдарной демократии).

Что касается последнего тезиса, то заслуживает внимания существующий механизм гарантирования конституционности референдумов по народной инициативе. При этом под конституционностью таких референдумов мы понимаем не только соблюдение конституционной процедуры их провозглашения, но и соответствие содержания решений, которые выносятся на такие плебисциты и потенциально могут быть приняты народом, конституционным ценностям, отраженным в форме основ конституционного строя (именно в таком аспекте, гарантирования и защиты конституционных ценностей и следует вести речь, когда мы поднимаем вопрос об обеспечении стабильности конституционного строя).

Проследить своеобразную историю современного механизма гарантирования конституционности проведения «народных» референдумов можно, начиная с Решения Суда по делу о всеукраинском референдуме по народной инициативе (от 27 марта 2000 г. за № 3-рп/2000), когда Суд признал необоснованным мнение, «высказанное участниками конститу-

ционного судопроизводства, согласно которому ни Центральная избирательная комиссия, ни Президент Украины, ни другие государственные органы не уполномочены осуществлять проверку на соответствие Конституции Украины вопросов, которые предлагаются инициативными группами граждан для вынесения на всеукраинский референдум по народной инициативе» (п. 4.2 мотивировочной части решения). После этого Центральная избирательная комиссия (далее — ЦИК) начала активно использовать эту позицию при отказе в регистрации инициативных групп. Правда, в подтверждение правоты своих действий ЦИК обратилась в Суд с конституционным представлением, в котором просила его растолковать наличие у нее (ЦИК) официальных полномочий по проверке конституционности вопросов, которые предлагается вынести на всеукраинский референдум. Однако Суд отказал в открытии производства из-за того, что в решении от 27 марта 2000 г. уже высказал свое видение по этому вопросу, отметив при этом еще одну интересную правовую позицию: наличие у Президента и ЦИК таких полномочий «прямо вытекает из положения ст. 74 Конституции Украины, в соответствии с которым «референдум не допускается относительно законопроектов по вопросам налогов, бюджета и амнистии», а также из положения ч. 1 ст. 157, по которому «Конституция Украины не может быть изменена, если изменения предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина или если они направлены на ликвидацию независимости либо на нарушение территориальной целостности Украины» (Постановление об отказе в открытии конституционного производства по делу о конституционном представлении ЦИК от 6 июня 2002 г. за № 35-в/2002).

Интересно также и то, что ЦИК просила дать толкование ч. 4 и ч. 6 ст. 17 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 г. № 1286-ХП (речь идет о нормах, касающихся регистрации инициативных групп), который во многом не соответствует Конституции Украины, а также то, что Суд, высказав такую правовую позицию, сослался как на закон о референдумах, так и на Закон «О Центральной избирательной комиссии» от 17 декабря 1997 г. № 733/97-ВР. Остается непонятным, какую именно норму (или нормы) имел в виду Суд, когда ссылаясь на Закон о ЦИК, поскольку его анализ позволяет сделать вывод о сугубо технической функции ЦИК в референдарном процессе, так как

ни одна норма этого закона (как, кстати, и действующего Закона о ЦИК от 30 июня 2006 г.) не наделяет комиссию такими полномочиями.

Акценты в механизме гарантирования конституционности «народных» референдумов были смещены после принятия Судом указанного выше Решения в деле о провозглашении Президентом Украины референдума по народной инициативе. Представляет определенный интерес не только уже отмеченная интерпретация Судом положения п. 6 ч. 1 ст. 106 Конституции в части полномочий главы государства по провозглашению всеукраинского референдума по народной инициативе, но и мотивация, которую использовал Суд при выработке указанного толкования: «исключительное право народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине на осуществление своего волеизъявления с помощью всеукраинского референдума по народной инициативе не может быть ограничено Президентом Украины, который обязан обнародовать инициативу граждан Украины, определенную в соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции Украины и заверенную в установленном порядке ЦИК, провозгласив проведение всеукраинского референдума по народной инициативе». К этому Суд добавил, что «лишь при условии соблюдения требований, определенных ст. 72 Конституции Украины, Президент Украины обязан провозгласить такой референдум».

«Имеющиеся в виду», полномочия (сформулированные в вышеупомянутых решениях Суда) уже неоднократно использовала ЦИК. Отметим, что практически всякий раз, когда поднимался вопрос о решении определенной проблемы на всеукраинском референдуме, «инициатива» граждан носила настолько системный и спланированный, с точки зрения создания инициативных групп и обращения в ЦИК, характер, что можно говорить о настоящих общегосударственных кампаниях по инициированию референдумов. Такой организованностью мы обязаны прежде всего ведущим политическим силам, которые благодаря всенародному голосованию желали либо увеличить электоральную поддержку, либо вынести на суд народа вопрос, по которому политики не смогли (или же не желали) прийти к согласию с помощью обычных парламентских процедур. Таких кампаний, после проведения всеукраинского референдума 16 апреля 2000 г., мы можем выделить как минимум шесть.

Первая имела место в середине 2001 г. На референдум предлагалось вынести следующие вопросы: «Согласны ли Вы с тем, что за то, что

произошло с Украиной и ее народом за все годы правления Президента Л. Д. Кучмы (катастрофическое разрушение экономики, резкое ухудшение благосостояния народа, рост преступности и коррупции, падение авторитета Украины в мире, массовые нарушения прав граждан и др.), он должен в знак раскаяния добровольно подать в отставку и объявить об этом в соответствии со статьями 108 и 109 Конституции Украины?»; «Согласны ли Вы с тем, что в Украине вследствие правления Л. Д. Кучмы утвердился авторитарный, антидемократический режим власти и поэтому необходимо после отставки нынешнего Президента установить европейскую модель организации власти, при которой народ через избранных им своих представителей принимает участие в формировании Кабинета Министров Украины и осуществляет контроль за его деятельностью?» Одним из оснований для отказа в регистрации инициативных групп со стороны ЦИК стало то, что инициированные вопросы «не предусматривают принятия решения относительно внесения изменений и дополнений к Конституции Украины, принятия, изменения или отмену законов Украины или их отдельных положений, принятия решений, определяющих основное содержание Конституции Украины, законов Украины и других правовых актов» (Постановление ЦИК Украины от 22 мая 2001 г. № 12)¹.

Вторая имела место в конце 2004 г. Были инициированы следующие вопросы: «Высказываетесь ли Вы за недоверие Верховной Раде Украины и за внесение в связи с этим дополнения статьи 90 частью пятой Конституции Украины следующего содержания: «Полномочия Верховной Рады Украины прекращаются в случае выражения недоверия Верховной Раде Украины на всеукраинском референдуме и Верховная Рада Украины распускается на 10-й день с момента оглашения результатов всеукраинского референдума?»; «Требуете ли Вы немедленного утверждения результатов всеукраинского референдума по народной инициативе, провозглашенного Указом Президента Украины от 15 января 2000 г. № 65/2000 по вопросам... (прилагаются вопросы, утвержденные на референдуме 2000 г. — Ю. Б.); «Поддерживаете ли Вы необходимость предоставления Луганской области (как и другим областям Украины) статуса автономной области в составе единой неделимой Украины и

¹ Здесь и далее приводится информация, размещенная на официальном веб-сайте Центральной избирательной комиссии. См.: <http://www.cvk.gov.ua/>

внесения в связи с этим в текст части второй статьи 2 Конституции Украины изменений: «Украина является унитарным государством» на «Украина является федеративным государством» для возможности органического объединения общих интересов всего народа Украины с интересами каждой области и народности?» Как и в предыдущем случае, инициативные группы не были зарегистрированы, в том числе и из-за неконституционного характера вопросов референдума: «решение вопроса по досрочному прекращению полномочий Верховной Рады Украины на всеукраинском референдуме не отвечает нормам Конституции Украины» (Постановление ЦИК Украины от 28 декабря 2004 г. № 1380).

Едва ли не единственной успешной кампанией как с точки зрения инициирования, так и сбора подписей, можно назвать кампанию конца 2005 г. когда выносились на всенародное обсуждение следующие вопросы: «Согласны ли Вы с тем, чтобы Украина стала членом Организации Североатлантического договора (НАТО)?»; «Поддерживаете ли Вы участие Украины в Едином экономическом пространстве (ЕЭП) вместе с Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь, в соответствии с Соглашением о формировании Единого экономического пространства, подписанного 19 сентября 2003 г.?» (Постановление ЦИК Украины от 29 ноября 2005 г. № 153). Довольно странным является то, что по сравнению с другими инициативными кампаниями, ЦИК в этом случае легко согласилась зарегистрировать инициативные группы по вопросам, которые фактически являются диаметрально противоположными.

Четвертая кампания имела место в начале 2006 г. Вопросы, утвержденные на общих собраниях граждан, были такими: на собрании, в поселке Ружин Житомирской области: «Поддерживаете ли Вы снятие депутатской неприкосновенности с депутатов всех уровней, судей и Президента Украины?»; на собраниях в поселке Чуднив Житомирской области: «Согласны ли Вы с необходимостью снятия депутатской неприкосновенности с народных депутатов Верховной Рады Украины, снятия неприкосновенности с Президента Украины, судей, депутатов и председателей местных советов и изъятием в связи с этим... (далее указываются нормы Конституции и Закона Украины «О статусе депутатов местных советов», которые предлагается изъять или изложить в новой редакции. — Ю. Б.) Мы не случайно объединили эти две инициативы в одну кампанию, учитывая сроки и место проведения, а также предмет

инициированного референдума (Постановления ЦИК Украины от 27 января 2006 г. № 315, от 27 января 2006 г. № 316).

Начало пятой кампании совпало с проведением досрочных выборов народных депутатов Украины в середине 2007 г. Предлагалось вынести на референдум следующие вопросы: «1. Поддерживаете ли Вы президентскую форму правления, при которой Президент Украины избирается всенародно, является главой государства и возглавляет Правительство Украины? 2. Поддерживаете ли Вы парламентскую форму правления, при которой должность Президента Украины упраздняется, Правительство Украины назначается и освобождается Верховной Радой Украины, а Премьер-министр Украины является главой государства? 3. Поддерживаете ли Вы избрание и отзыв судей народом? 4. Поддерживаете ли Вы расширение прав местного самоуправления с предоставлением всем органам местного самоуправления права формировать собственные исполнительные органы? 5. Поддерживаете ли Вы установление действенного контроля за властью путем предоставления конституционного статуса парламентской оппозиции? 6. Поддерживаете ли Вы отмену неприкосновенности высшего руководства государства, народных депутатов Украины и судей? 7. Поддерживаете ли Вы отмену всех льгот высшему руководству государства, должностным лицам и народным депутатам Украины? 8. Поддерживаете ли Вы лишение мандатов депутатов всех уровней, нарушивших обещания, данные народу, — с предоставлением права принятия соответствующих решений съездам партий (блоков)? 9. Поддерживаете ли Вы упрощение процедур проведения всеукраинских и местных референдумов для привлечения народа к непосредственному осуществлению власти?» На этот раз к аргументам по поводу несоответствия вопросов действующей Конституции ЦИК добавила еще один вполне логичный — по поводу взаимоисключающего характера первых двух вопросов, а также отсутствия четкой определенности относительно понятий, используемых в других семи вопросах (Постановление ЦИК Украины от 17 августа 2007 г. № 139).

Последняя кампания проходила в конце 2008 г., когда в отдельных западных областях Украины были проведены общие собрания, на которых был утвержден вопрос: «Согласны ли Вы проголосовать за принятие Закона Украины “Об изменении автономного статуса Автономной Республики Крым на областной, отмену специального статуса города

Севастополя и внесение соответствующих изменений в Конституцию и некоторые законодательные акты Украины», предусматривающие изменение автономного статуса Автономной Республики Крым на областной и отмену специального статуса города Севастополя?». Однако, как и во многих других случаях ЦИК отказала в регистрации инициативных групп из-за того, что «утвержденная на собраниях граждан формулировка вопроса, который предлагалось вынести на всеукраинский референдум, делает невозможным установление юридических последствий положительного ответа на него, а затем и определения дальнейших действий соответствующих органов государства» (Постановление ЦИК Украины от 28 октября 2008 г. № 55).

Таким образом на сегодня имеем такую конституционную характеристику механизма гарантирования конституционности «народных» референдумов. Во-первых, ключевым, первичным субъектом проверки соблюдения Конституции при инициировании референдарных вопросов является ЦИК, которую Суд, кроме этого полномочия, по неизвестным мотивам наделил также полномочиями по проверке вопросов на их соответствие ст. 157 Конституции, в которой речь идет о материальных критериях проверки конституционности законопроектов при внесении изменений в Основной Закон. Об этом хотелось бы сказать отдельно, поскольку Судом ни в одном из решений окончательно не был дан ответ на вопрос — может ли на всеукраинский референдум по народной инициативе выноситься вопрос о внесении изменений в Конституцию. В своем Решении в деле об осуществлении власти народом (от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005) Суд указал, что исключительное право Украинского народа изменять конституционный строй (ч. 3 ст. 5 Конституции) может быть реализовано путем внесения «изменений в Основной Закон Украины в порядке, установленном его разделом XIII». Однако в самом разделе XIII Конституции, как уже отмечалось, предполагается лишь одна возможность применения института референдума при проведении конституционной реформы, а именно утверждение изменений, касающихся разделов I, III, XIII Конституции. При этом референдум назначается Президентом в качестве окончательного этапа внесения изменений, а не провозглашается им как результат народной инициативы. Что же касается принятия новой Конституции, то здесь все более или менее стало понятным после вынесения Судом Решения по делу о принятии

Конституции и законов Украины на референдуме (от 16 апреля 2008 г. № 6-рп/2008): «...народ как носитель суверенитета и единственный источник власти в Украине может реализовать на всеукраинском референдуме по народной инициативе свое исключительное право определять и изменять конституционный строй в Украине путем принятия Конституции Украины в порядке, который может быть определен Конституцией и законами Украины». Снова обращаем внимание на то, что для самого Суда в конечном итоге осталась не понятной процедура принятия «народной» Конституции, поскольку ему пришлось указать на то, что порядок принятия Конституции на всеукраинском референдуме может быть определен в самой Конституции и законах Украины.

Таким образом, уже на этом этапе можем поставить следующие вопросы. Во-первых, какую конституционную процедуру имел в виду Суд, когда наделил ЦИК не предусмотренным действующим законодательством полномочием по проверке вопросов, которые предлагается вынести на всеукраинский референдум по народной инициативе, на соответствии требованиям ст. 157 Основного Закона? И, во-вторых, должна ли ЦИК действовать таким образом, когда речь идет о референдуме о принятии новой Конституции, ведь до этого никогда не стоял вопрос о каких-либо «материальных» ограничениях реализации народного суверенитета, когда речь идет об определении нового конституционного строя путем принятия новой Конституции?

Кроме того, когда Суд упоминал о принципе народовластия, он всегда говорил о его неограниченном характере (за исключением тех вопросов, которые согласно ст. 74 Конституции Украины, не могут быть предметом всеукраинского референдума). В подтверждение последнего тезиса можно привести правовую позицию Суда, изложенную ним в Решении по делу о принятии Конституции и законов Украины на референдуме: «И хотя в Основном Законе Украины не определен предмет (предметы) всеукраинского референдума по народной инициативе, Конституционный Суд Украины считает, что такой референдум может быть проведен по нарушенным в конституционных представлениях вопросам в порядке, который должен быть определен Конституцией и законами Украины». То есть Суд настаивает исключительно на необходимости установления «процедурных» ограничений (которые он определил как «порядок») в реализации народовластия, в то время как о «материаль-

ных» ограничениях народного суверенитета при установлении им конституционного строя не говорится. Суд ничего не сказал по поводу «материальных» ограничений реализации народом своего исключительного права на изменение конституционного строя и при рассмотрении дела об осуществлении власти народом (решение от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005), хотя это дело непосредственно касалось вопросов форм и способов реализации народом указанного права. При этом Суд практически каждый раз акцентировал внимание на том, что должна быть соблюдена процедура внесения изменений в Конституцию Украины, предусмотренная ее XIII разделом. Таким образом, вопрос о том, как и когда может проверять ЦИК на предмет соответствия требованиям ст. 157 Конституции Украины, остается открытым.

Еще одним проблемным аспектом анализируемого вопроса является участие Президента в механизме гарантирования конституционности «народных» референдумов. После вынесения Судом указанного решения от 27 марта 2000 г. за № 3-рп/2000 роль главы государства в этом процессе приобрела определенные контуры. И здесь частично можно согласиться с Судом. Действительно, с учетом того, что Президент Украины признается в соответствии с ч. 2 ст. 102 Основного Закона Украины гарантом соблюдения Конституции Украины, наличие у него таких рычагов, как проверка конституционности вопросов, которые предлагается вынести на всеукраинский референдум, выглядит намного естественнее и логичнее, нежели наделение такими полномочиями ЦИК. Однако после этого Судом в упомянутом Решении по делу о провозглашении Президентом Украины всеукраинского референдума по народной инициативе была высказана практически противоположная позиция, правда, на этот раз уже в форме официального толкования. Напомним, что Суд признал обязательным провозглашение Президентом такого референдума при условиях соблюдения процедурных требований его инициирования. При этом интересной является аргументация Суда его интерпретационного решения: «...исключительное право народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине на осуществление своего волеизъявления с помощью всеукраинского референдума по народной инициативе не может быть ограничено Президентом Украины, который обязан обнародовать инициативу граждан Украины, определенную в соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции Укра-

ины и заверенную в установленном порядке ЦИК, провозгласив проведение всеукраинского референдума по народной инициативе». Таким образом, под большим вопросом остается функциональное назначение главы государства как гаранта соблюдения Конституции в вышеупомянутом механизме.

Мы глубоко убеждены, что проверку конституционности вопросов, которые выносятся на всеукраинский референдум, может осуществлять именно судебное учреждение, в первую очередь орган конституционной юрисдикции. Центральная избирательная комиссия может заниматься исключительно организационными, а не содержательными вопросами референдарного процесса. Такой вывод можно сделать с учетом порядка формирования комиссии и ее назначения в механизме государственной власти. Поэтому именно Конституционный Суд как единственный официальный интерпретатор конституционного текста и изложенной в нем воли народа может стать надежным гарантом соответствия конституционным ценностям тех вопросов, которые граждане предлагают вынести на референдум.

На этом же, «переходном», этапе важно, чтобы ЦИК выполняла не только контрольную, но и функцию обеспечения реализации референдарных прав граждан, повышения их правовой культуры, на этапе инициирования гражданами проведения референдумов (пп. 1, 11 ст. 17 Закона Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 г.). Как видим, судя по проанализированным плебисцитарным инициативам граждан, предъявить особые претензии к ЦИК, даже учитывая не совсем понятные правовые позиции Конституционного Суда по поводу референдарного процесса, довольно сложно. Фактически ни один из предложенных вопросов не выдерживает критики с точки зрения юридической техники. Однако, в конечном итоге, остается вопрос: кто должен стоять на страже конституционности всеукраинского референдума, и какие при этом должны быть критерии проверки конституционности предмета референдума, особенно с формальной точки зрения?

В таком контексте заслуживает внимания зарубежный опыт гарантирования конституционности проведения инициативных референдумов. Во многих странах именно органы конституционной юрисдикции становятся учреждениями, осуществляющими предварительный или последующий контроль за соответствием вопросов, которые выносятся на референдум, требованиям Основного Закона.

В отдельных случаях никакой контроль ни одним субъектом власти не осуществляется. Речь идет о ситуации, когда перед назначением инициативного референдума его предмет проверяется в парламенте или его рабочих органах, и по поводу конституционности вопросов выносится соответствующее решение, не имеющее обязательного характера. В качестве примера можем привести литовский опыт регламентации референдарного процесса в этой части. Так, согласно ст. 14 Закона Литвы «О референдуме» от 4 июня 2002 г., после поступления в Сейм решения Главной избирательной комиссии о соответствии законодательству собранных инициативной группой документов, необходимых для проведения референдума, вместе с этими документами Сейм создает экспертную группу, которая проверяет предмет референдума на соответствие его Конституции. Если эта группа установит, что вопросы, которые предлагается вынести на референдум, не отвечают Конституции, она дает заключение, которое доводится до сведения общественности. В то же время это заключение не является основанием для того, чтобы не проводить референдум. Следует отметить, что такая позиция относительно фактического отсутствия всех институциональных гарантий конституционности референдумов имеет в этой прибалтийской Республике почти доктринальный характер.

Речь идет о том, что еще при проверке изменений к закону о референдуме (образца 1989 г.) от 15 июня 1994 г. Конституционный Суд этой Республики выступил со следующими правовыми позициями относительно такой новеллы: «В случае, когда по мнению Сейма законопроект, который выносится на референдум, не соответствует Конституции, сначала должен быть решен вопрос об изменении в этой части Основного Закона». Суд, в частности, указал, что Конституция не дает права Конституционному Суду оценивать соответствие законопроектов Конституции. Вместе с тем Сейм, как и другие участники законодательного процесса, должен разрабатывать проекты законов и постановлять их в соответствии с предписаниями Основного Закона. По мнению Суда, — это один из принципов правового государства. Также это касается и «референдарных» предложений граждан. Исходя из закрепленного в ч. 1 ст. 3 Конституции Литвы положения, согласно которому никто не может ограничивать суверенитет Народа, выдвижение такого требования, как необходимость предварительного изменения Конституции, по

мнению Суда, будет ограничивать народный суверенитет. Такая постановка вопроса, а именно внесение изменений в Конституцию, без предварительного выяснения мнения Народа относительно спорного законопроекта, не соответствует принципу народовластия и предписаниям самой Конституции (решение № 18/94 от 22 июля 1994 г.)¹.

Мы убеждены, что самым эффективным механизмом гарантирования конституционности референдарных вопросов является конституционное судопроизводство. Именно Конституционный Суд, а не ЦИК или иное государственное учреждение может удостоверить факт отсутствия любых посягательств на конституционные ценности при вынесении того или иного вопроса на референдум (на наш взгляд, это также можно рассматривать как гарантию стабильности конституционного строя). К тому же такая проверка Суда может быть обязательным элементом механизма провозглашения референдума.

Еще одним важным вопросом референдарного процесса является участие органов государственной власти в осуществлении агитации при проведении референдумов, особенно в тех случаях, когда инициатором референдума является тот или иной институт власти. В принятом 5 июня парламентом Законе «О всеукраинском референдуме» предлагается применить избирательные стандарты агитационной кампании и к референдарному процессу: в соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 20 этого Закона запрещается проведение агитации органам государственной власти, органам власти Автономной Республики Крым, органам местного самоуправления, а также их должностным лицам.

На наш взгляд, мы должны использовать несколько иные подходы, особенно при проведении референдумов по инициативе главы государства или парламента. Когда парламент или Президент обращается к общественности с просьбой дать ответ на тот или иной важный вопрос, такую ситуацию следует рассматривать как одну из форм принятия решений в рамках действующего государственного механизма, составляющими которого является представительные учреждения, уже получившие мандат доверия от избирателей. И говорить здесь о наличии нарушения принципа равенства в том случае, когда субъект власти — инициатор

¹ Ruling of constitutional court of the republic of lithuania № 18/94, 22.07.1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.codices.coe.int/nxt/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

референдума будет посредством агитации убеждать высшую инстанцию власти, которой в условиях плебисцита выступает народ, не совсем уместно. Особенно по сравнению с выборами, когда действительно речь может идти о персональном обновлении представительных учреждений власти, и в условиях такой формы непосредственной демократии, действительно, все заинтересованные субъекты должны выступать как равноправные кандидаты на получение того ли иного мандата.

Другое дело, когда органы власти начинают финансировать такие агитационные мероприятия. Как уже отмечалось в решении Верховного Суда Ирландии по делу МакКенна против Премьер-министра (McKenna v An Taoiseach, 1995 г.), подобные действия правительственных структур являются нарушающими конституционные права на равенство, свободу выражения мысли и демократичность референдарного процесса¹. Таковую правовую позицию суда следует признать почти аксиоматической для всех европейских демократий.

Иной подход демонстрируют американские судьи. Так, рассматривая в 1976 г. дело Бакли против Валео, Верховный Суд США признал правомерным установление максимального размера индивидуального вклада в агитационный фонд, финансовую поддержку агитационных мероприятий со стороны государственных структур, однако при этом установил, что «ограничение затрат, независимых трат индивидов и групп и затрат кандидатов из их личных фондов не соответствует Конституции», поскольку это «существенным образом уменьшает возможность индивидов реализовывать свободу слова, защищенную Первой поправкой»².

Следует также решить на конституционном уровне и вопрос о так называемых консультативных референдумах, точнее, о целесообразности их существования. В контексте этого можем отметить, что в свое время перед Конституционным Трибуналом Польши был поставлен вопрос о значении референдумов, в которых приняло участие меньше половины граждан, имеющих право голоса (согласно ч. 3 ст. 125 Конституции Польши обязательным является только то решение референдума, на

¹ McKenna v an taoiseach, an tanaiste and ors. 1995, nos 361 & 366. 17 november 1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.liamog.com/PDF%20Downloads/McKenna%20v.%20An%20Taoiseach%20\(No.%202\)%20%5B1995%5D%20IESC%2011;%20\[1995\]%202%20IR%2010%20\(17th%20November,%201995\).pdf](http://www.liamog.com/PDF%20Downloads/McKenna%20v.%20An%20Taoiseach%20(No.%202)%20%5B1995%5D%20IESC%2011;%20[1995]%202%20IR%2010%20(17th%20November,%201995).pdf)

² Ціммерман, Джозеф ф. Учасницька демократія: відродження популізму [Текст] / Джозеф ф. Ціммерман // Демократія : антологія. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 291.

котором явка избирателей составила свыше 50 %). Трибунал тогда выступил с интересной правовой позицией: такие референдумы имеют только консультативное значение, а их результаты должны также рассматриваться в качестве высказывания несогласия сувереном с решением вынести соответствующий вопрос на референдум, то есть как нежелание суверена использовать свое право принять решение на референдуме (решение Трибунала от 27.05.2003)¹.

Без разрешения отмеченных проблем не может быть решен вопрос о полноценном использовании референдума при принятии решений по поводу государственного суверенитета. В связи с этим заслуживающим внимания является небольшой экскурс в европейскую практику референдарной демократии.

Референдум в Ирландии по поводу ратификации Лисабонского соглашения, проведенный 12 июня 2008 г., не только поставил большой знак вопроса перед сторонниками усиления интеграционных процессов на Европейском континенте, но и еще раз заставил обратить внимание на существующие проблемные вопросы в сфере построения государства стран объединенной Европы. Речь идет прежде всего о соотношении институтов непосредственной и представительной демократии при решении вопросов, связанных с функционированием Европейского Союза. Ратификационный процесс еще раз подтвердил, что ставить знак равенства между этими двумя формами в современных условиях невозможно. И прежде всего из-за того, что на фоне практически беспроblemного решения вопроса ратификации Лисабонского соглашения парламентами 18 стран — членов ЕС граждане Ирландии на специальном референдуме высказались против этого соглашения. Причину этому мы склонны усматривать не только в особом отношении ирландцев к усилению интеграционных процессов (в частности, в связи с невозможностью органов власти ЕС исправить ситуацию с ростом цен на топливо и продукты питания), но и в постепенном изменении подходов как структур власти, так и самих избирателей к институтам плебисцитарной демократии.

Возвращаясь к анализу ирландского референдума 2008 г., также следует упомянуть о том, что послужило причиной остановки процесса конституционного реформирования в объединенной Европе. Мы имеем

¹ Judgment of 27th may 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tribunal.gov.pl/eng/summaries/documents/k_11_03_gb.pdf

в виду процесс принятия Конституции для Европы в 2005 г. Причиной же стали результаты двух референдумов, во Франции и Нидерландах, на которых избиратели высказались против принятия конституционного акта (во Франции «против» проголосовало 54,8 %, в Нидерландах — 62 %)¹. При этом можем отметить, что граждане двух других стран — членов ЕС сказали на референдумах «да» в поддержку Конституции Европы: в Испании поддержали Конституцию 76,73 % участников референдума, в Люксембурге — 56, 52 %². Вместе с тем именно референдумы «французского» и «голландского» сорта стали основной преградой на пути качественных превращений в построении государства на Европейском континенте.

С одной стороны, эти события следует воспринимать как еще одно подтверждение по-настоящему демократического режима в европейских странах. С другой стороны, почему же тогда французские власти решили через 3 года отказаться от использования института референдума при решении подобных вопросов. Речь идет о ратификации Лисабонского соглашения. На этот раз вопрос был решен в парламенте. Аналогичным образом поступили и в Люксембурге. «Парламентский» способ также был избран в Австрии, Болгарии, Великобритании, Греции, Дании, Эстонии, Латвии, Литве, Мальте, Германии, Польше, Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Венгрии и Финляндии³. С одной стороны, то, что названные 19 стран пошли именно по такому пути можно объяснить особенностями конституционного регулирования использования институтов непосредственной демократии, государственного развития и конституционными традициями. Так, например, в Греции и Португалии не проводились референдумы ни о вступлении в Европейский Союз, ни о европейском гражданстве, ни о введении евро, ни о Конституции для Европы. При том, что в Конституции Португалии предусмотрено, что предметом референдума могут быть вопросы, представляющие существенный национальный интерес и должны быть решены Ассамблеей (парламентом) Республики или Правительством путем одобрения меж-

¹ Референдумы в Европейскому Союзу [Текст] / Д. С. Ковриженко (ред.). – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – С. 69.

² Там же.

³ Чехия считает референдум в Ирландии победой над бюрократией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://for-ua.com/world/2008/06/14/150847.html>

дународного договора (ч. 3 ст. 115 Конституции Португалии). Схожая норма содержится и в Основном Законе Греции (ч. 2 ст. 44). Как видим, для проведения такого демократического мероприятия имелись все конституционные основания.

На этом фоне достаточно показательным является процесс ратификации Великобританией Лисабонского соглашения. Напомним, что процесс ратификации осуществлялся в противоречивых политических условиях, после провала ратификации в Ирландии. В отличие от своих ирландских коллег, английские политики решили, что ратификационный процесс может состояться в стенах парламента: по результатам непродолжительного обсуждения обе палаты Парламента Великобритании 18 июня 2008 г. одобрили Лисабонское соглашение. Однако три года назад, когда речь шла о ратификации Конституции для Европы, тогдашний премьер Тони Блер обещал, что для ратификации будет избран именно референдарный способ. Это послужило основанием не только для негодования общественности относительно пути, который действующее правительство избрало для предоставления согласия на обязательность Лисабонского соглашения, но даже для обращения в суд влиятельного бизнесмена и представителя Консервативной партии Стюарта Уилера¹.

Заслуживает внимания и прецедентная практика Верховного Суда Ирландии как органа конституционного судопроизводства в делах, связанных с подобного рода референдумами. Своеобразную доктринальность за последние двадцать лет приобрело решение в деле Кротти против Премьер-министра (*Crotty v. An Taoiseach*) 1987 г., а особенно — высказанная в решении Суда позиция судьи Дж. Волша (J. Walsh). Объектом анализа высшей судебной инстанции стала ратификация Ирландией Единого Европейского Акта без учета мнения народа, то есть без проведения референдума. Позиция большинства членов суда состояла в том, что вопросы внешней политики, которые носят конституционный характер, не могут решаться в обход народа. В частности, судья Дж. Волш указал, что «свобода определять внешнюю политику является таким же показателем суверенитета, как и свобода формировать экономическую политику и свобода создавать законы». Исходя из содержания

¹ Лиссабонский договор ратифицирован Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.euronews.net/ru/article/19/06/2008/house-of-lords-ratifies-lisbon-treaty

принципа народовластия, закрепленного в ст. 6 Конституции Ирландии, а именно, права народа решать все вопросы государственной политики, в соответствии с требованиями всеобщего блага, судья сделал вывод, что «в таких случаях народ выступает непосредственным гарантом Конституции». Соответственно, решать подобного рода внешнеполитические вопросы, имеющие конституционное значение, без проведения референдума невозможно¹.

В другом деле, МакКенна против Премьер-министра (McKenna v An Taoiseach, 1995 г.) Верховный Суд высказал еще одну принципиальную позицию, состоящую в том, что финансирование агитационной кампании Правительством во время проведения инициированного им референдума (в аспекте направленности финансовых потоков на поддержку предмета плебисцита) является нарушением одновременно трех конституционных ценностей, а именно: равенства граждан, свободы мысли и слова, права на участие в референдуме, проведенного на демократических основах. Учитывая эти обстоятельства, суд признал неконституционными действия Правительства, состоящие в расходовании последним 500 тыс. ирландских фунтов на агитацию во время очередного референдума². Считаем, что последняя правовая позиция должна быть «взята на вооружение» отечественным законодателем при реформировании референдарного права.

Такой детальный анализ процессов ратификации важнейших документов объединенной Европы очень тесно связан с вопросом, заявленным как предмет данного исследования. Дело в том, что практически все эти документы тем или иным образом касаются вопросов государственного суверенитета. При этом их важность, а иногда даже и конфликтность являются причиной серьезных политических дискуссий как внутри стран, так и на уровне Европейского Союза. Может возникнуть вопрос — насколько эта проблематика актуальна для отечественной государственно-правовой практики. На наш взгляд, ее актуальность для

¹ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html>

² McKenna v An Taoiseach, an Tanaiste and ors. 1995, Nos 361 & 366. 17 November 1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.liamog.com/PDF%20Downloads/McKenna%20v.%20An%20Taoiseach%20\(No.%202\)%20%5B1995%5D%20IESC%2011;%20\[1995\]%202%20IR%2010%20\(17th%20November,%201995\).pdf](http://www.liamog.com/PDF%20Downloads/McKenna%20v.%20An%20Taoiseach%20(No.%202)%20%5B1995%5D%20IESC%2011;%20[1995]%202%20IR%2010%20(17th%20November,%201995).pdf).

Украины является не менее значительной, учитывая процессы политической интеграции, в которых участвует Украина. Речь идет прежде всего о вступлении Украины во Всемирную организацию торговли, желании вступить к Североатлантический альянс (НАТО), декларировании в будущем стать членом Европейского Союза.

Как здесь не вспомнить события, имевшие место в украинском политикуме при формировании Правительства в 2006 г., блокирование работы Верховной Рады Украины в начале 2008 г. Тогда, как кстати и сейчас, одним из вопросов, из-за которого возникало много споров и даже серьезных противостояний между ключевыми политическими актерами, был вопрос о вступлении Украины в НАТО. В первой из описанных ситуаций конфликт вокруг этого вопроса практически был урегулирован на политическом уровне, когда члены партий, представленных в парламенте V созыва, предусмотрели в подписанном ими Универсале национального единства, что вопрос вступления Украины в эту международную организацию будет решаться на всеукраинском референдуме (п. 27 Универсала).

Вообще, по поводу этой и других проблем в литературе все большее распространение получает мнение о том, что «вступление в ВТО, Европейский Союз, в НАТО, в ЕЭП — это вопросы стратегического выбора развития страны, которые касаются интересов не только настоящего, но и будущего поколений граждан Украины», и поэтому такие вопросы следует решать исключительно референдарным путем¹. Не возражая против правильности постановки вопроса о необходимости учета мнения граждан относительно принятия такого рода решений, все-таки следует сделать определенные замечания по поводу тенденций развития плебисцитарной демократии на Европейском континенте в контексте механизмов решения вопросов, связанных с государственным суверенитетом.

На конституционном уровне вопросы государственного суверенитета регулируются достаточно фрагментарно. Чаще всего о государственном суверенитете упоминается в первых разделах Основных Законов (в них, как правило, закрепляются основы конституционного строя) при общей характеристике самого государства. Например, согласно ст. 1 Конституции Республики Македония, Македония является

¹ Тодика, О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства [Текст] / О. Ю. Тодика. — Х. : Право, 2007. — С. 133.

суверенным, независимым, демократическим и социальным государством. При этом отмечается, что суверенитет Республики является неделимым, неотчуждаемым и непередаваемым. В контексте предва­рительно обозначенного тезиса о взаимосвязи государственного су­веренитета с народовластием довольно показательной является норма ст. 2 Конституции Латвии: «Суверенная власть государства Латвия принадлежит народу Латвии».

В преобладающем же большинстве случаев, если на конституцион­ном уровне и упоминается о суверенности определенного субъекта (явления), то в первую очередь речь идет о суверенитете народа (нации). Так раздел I Конституции Франции под названием «Суверенитет» вклю­чает ст. 3, согласно нормативным положениям которой национальный суверенитет принадлежит народу, который реализует его через своих представителей или путем референдума. Мы склонны объяснять такое положение вещей восприятием Конституции прежде всего как Основ­ного Закона, выполняющего ограничительную функцию относительно деятельности государства.

Однако при этом должны заметить, что отсутствие такого непосред­ственного объекта конституционного регулирования, как государствен­ный суверенитет, вовсе не означает, что на уровне Конституции не ре­гулируются вопросы, связанные с государственным суверенитетом, а в отдельных случаях — и вопросы, которые непосредственно вытекают из него. Речь идет о передаче полномочий органами власти наднацио­нальным образованиям. Так, согласно ч. 1 ст. 20 Конституции Дании, полномочия, которые предоставляются Конституцией государственным органам Королевства, могут быть в рамках, установленных законом, делегированы международным организациям, созданным по взаимному согласию с другими государствами с целью содействия развитию между­народного правопорядка и сотрудничества. Значимость подобного рода вопросов подчеркивается тем, что принятие датским парламентом ре­шений по поводу делегирования государственных полномочий надна­циональным образованиям предусматривает особое квалификационное требование: «за» должны проголосовать не менее 5/6 от общего количе­ства членов Фолькетинга (парламента). Альтернативным (на случай, если такого количества голосов не наберется, но при этом за его под-

держку выскажется просто большинство парламентариев) является решение таких вопросов на референдуме.

Сразу хотелось бы отметить довольно неоднозначное применение института референдума в этой скандинавской стране. Наиболее иллюстративным в контексте неоднородности «референдарной» практики можно считать двойной референдум по вопросу ратификации Маастрихтского договора. (В общей сложности в Дании было проведено 5 референдумов по вопросам европейской интеграции). Напомним, что с подписанием этого документа, по сути, начался отсчет времени такого важного межгосударственного образования, как Европейский Союз. Тогда, в начале 90-х годов прошлого века, датское руководство решило получить всенародное одобрение такого судьбоносного шага в развитии датской государственности. Первый референдум по поводу ратификации Маастрихтского договора, состоявшегося в 1992 г., не принес ожидаемого результата — против ратификации выступили 50,7 % датчан, принявших участие в референдуме. Однако, политики не остановились на этом: через год был проведен повторный референдум, на котором граждане Дании продемонстрировали полностью противоположную позицию относительно будущего единой Европы, по сравнению с той, с которой они выступили на референдуме годичной давности. 56,8 % «за» — таким был результат референдума 1993 г.¹

Считаем необходимым более детально остановиться на этом «референдарном» марафоне. В частности, требует подробного объяснения наш предыдущий тезис о желании датских политиков провести повторный референдум. Прежде всего мы должны указать, что Дания является одним из ярких образцов североевропейского парламентаризма, едва ли не главнейшим проявлением которого является возможность осуществления той или иной политической партией продолжительного правления даже в условиях отсутствия у нее большинства депутатских мандатов, то есть достаточно частое пребывание при власти так называемых правительств меньшинства. Таким образом, когда подобное Правительство обращается к избирателям за поддержкой своих решений путем института референдума, предугадать результат последнего достаточно слож-

¹ Погорілко, В. Ф. Референдне право України [Текст] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. — К. : Ліра-К, 2006. — С. 354–355.

но, поскольку к гражданам обращается политическая сила, не пользующаяся поддержкой абсолютного большинства населения.

Следует отметить, что основными актерами в политической системе Дании являются Либеральная партия, Социал-демократическая партия, Социалистическая народная партия, Консервативная народная партия, Христианская народная партия, Партия Прогресса, Партия Радикальных Либералов и Партия «Демократов Центра». Во внешнеполитической сфере практически все политические силы (за исключением, пожалуй Социалистической народной партии) являются сторонниками евроинтеграции. Однако, несмотря на такую «евронаправленность» ведущих политических актеров, референдумы, посвященные вопросам интеграции, не всегда приносили ожидаемый результат.

Вообще, опыт Дании в урегулировании вопросов участия в жизни единой Европы достаточно специфический. Показательным в этом отношении является факт практически самостоятельного участия отдельной территориальной единицы (хотя и с особым правовым статусом) в принятии решений относительно сотрудничества с другими странами — участницами Европейских сообществ. Речь идет об особых отношениях Гренландии, самоуправной территории в составе Дании, с другими европейскими государствами. А именно, о так называемых «Гаагских преференциях». Одним из ведущих направлений промышленности на этом острове является рыболовство. Вступление Дании в Европейское Экономическое Сообщество поставило эту отрасль в довольно затруднительное положение. Жители Гренландии еще на соответствующем референдуме высказались против вступления всей страны в это межгосударственное объединение. Проблема обострилась после принятия в 1979 г. Закона о расширении внутренней автономии Гренландии. Чтобы как-то сгладить существующие противоречия, было принято решение о выходе Гренландии из ЕЭС. Европейские страны в данном случае применили довольно непривычный для европолитики метод — заключили соглашение о доступе в экономическую зону Гренландии за определенную ежегодную плату. К тому же, гренландцы получили право быть представленными на уровне органов ЕС, а также право беспопытного ввоза рыбопродукции на территорию ЕС. Еще раз напомним, что обострение отношений между Гренландией и странами — членами европейских сообществ началось после того, как на референдуме 2 октября 1972 г., который проводился на

территории всей Дании по поводу вступления в ЕЭС, 70,3 % гренландцев, принявших участие в референдуме, проголосовали «против». Тогда общий результат плебисцита был положительным — 63,3 % избирателей проголосовали за вступление Дании в ЕЭС¹.

Вообще же «евроскептицизм» характерен не только для датчан, проживающих на территории упомянутого острова. Практически каждый раз, когда проводились референдумы по поводу участия Дании в жизни единой Европы, правительственным политическим силам, а иногда и формально оппозиционным к ним фракциям в парламенте, приходилось прилагать немалые усилия, чтобы получить минимально возможный положительный результат на плебисците.

Возвращаясь к вопросу о «двойном» референдуме по поводу Маастрихтского договора, укажем, что первый референдум 1992 г. был инициирован коалиционным Правительством «меньшинства», при этом в состав коалиции входили Христианская народная партия, Партия Радикальных Либералов и Партия «Демократов Центра». Следуя уже упоминавшейся процедуре, определенной ч. 1 ст. 20 Конституции Дании, коалиция не получила желаемых 150 голосов («за» ратификацию соглашения проголосовало 130 депутатов при 25 «против»)². Поэтому на 2 июня 1992 г. был назначен референдум. Отметим, что правительственную коалицию поддержала довольно влиятельная Социал-демократическая партия. Однако, несмотря на такую политическую поддержку, результат референдума был отрицательным. Согласно резолюции, принятой комитетом по европейским делам Фолькетинга, датское «нет» Европейскому Союзу свидетельствует о том, что большинство датчан не желают Соединенных Штатов Европы. «Однако, — говорится в резолюции, — это «нет» не касается членства в Европейских Сообществах или Европейского сотрудничества»³.

¹ См.: Исаев, М. А. Основы конституционного строя Дании [Текст] / М. А. Исаев. — М. : Муравей, 2002. — С. 92–93; Svensson, P. Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis [Text] / P. Svensson // European Journal of Political Research. — 2002. — Vol. 41, Is. 6. — P. 737.

² Svensson, P. Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis [Text] / P. Svensson // European Journal of Political Research. — 2002. — Vol. 41, Is. 6. — P. 740.

³ Krunke, H. Peoples' Vengeances. From Maastricht to Edinburgh: The Danish Solution [Text] / H. Krunke // European Constitutional Law Review. — 2005. — Vol. 1. — P. 341.

События, которые развивались в дальнейшем, по нашему глубокому убеждению, являются ярким проявлением повседневного демократического политического диалога внутри страны и за ее пределами. Выходом из ситуации, которая могла перерасти в серьезный политический кризис, стало подписание 30 октября 1992 г. практически всеми политическими силами, представленными в Фолькетинге (кроме Партии Прогресса), так называемого «Национального компромисса». В этом политическом документе было изложено видение датским политикумом будущего европейского сотрудничества. В частности, в документе речь шла о тех направлениях общей европолитики в рамках будущего Европейского Союза, в которых Дания не собирается принимать участие: введение единой валюты, передача суверенных прав в части правосудия и деятельности правоохранительных структур, а также участие в общей оборонной политике¹. По результатам референдума и принятого «Национального компромисса» состоялся евросаммит в Эдинбурге (11–12 декабря 1992 г.), на котором было принято заключение, часть «В» которого была посвящена участию Дании в Европейском Союзе. По сути, этот документ подтвердил готовность правительств многих европейских стран пойти на уступки Дании ради ее участия в ЕС. В частности, речь шла о возможности установления исключений для этой страны в части общей монетарной политики, политики в сфере правосудия и т. п. То есть, по сути, речь шла о требованиях, зафиксированных в «Национальном компромиссе»².

Конечно, после таких событий появилась возможность проведения повторного референдума, что и произошло в мае 1993 г., когда на ратификационный плебисцит было повторно вынесено Маастрихтское соглашение, но на этот раз вместе с документом, принятым в Эдинбурге. Результат, как мы уже подчеркивали, был положительным. Следует отметить, что этот референдум был проведен по инициативе уже нового коалиционного Правительства: в коалицию вошла Социал-

¹ National compromise [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/97ca9e4c/EU%20kompromis.pdf>.

² Krunke, H. Peoples' Vengeances. From Maastricht to Edinburgh: The Danish Solution [Text] / H. Krunke // European Constitutional Law Review. – 2005. – Vol. 1. – P. 346.

демократическая партия, а ее лидер П. Н. Расмусен возглавил новое Правительство¹.

Таким образом, датский опыт убеждает нас в том, что на сегодняшний день существуют расхождения между выборами и референдумом как двумя институтами непосредственной демократии. Они проявляются в том, что, несмотря на значительный уровень поддержки гражданами той или иной политической силы на последних парламентских выборах, она в большинстве случаев, не может рассчитывать на аналогичную поддержку при проведении референдума, инициированного этой же политической силой. Относительно ключевых вопросов дальнейшего развития государственности избиратели имеют свою собственную позицию, часто не совпадающую с позицией партии, которую они поддерживают. И причин для этого может быть много. Наиболее прозаичной является слабое осознание значения и содержания одобряемого на референдуме решения. Как это, например, имело место на уже упоминавшемся нами референдуме в Ирландии в 2008 г. по поводу ратификации Лисабонского соглашения. Многие из тех, кто принимал участие в этом плебисците, не скрывали того факта, что не понимают, о чем идет речь в настоящем соглашении, а также того, что даже не читали его. Среди других причин аналитики называют рост недоверия политическим лидерам. Особенно это характерно для стран Восточной Европы, которые не так давно перешли на путь построения демократической государственности. «Помня об опыте коммунистических режимов, избиратели в новых демократиях считают, что они сами должны решать наиболее важные политические и конституционные вопросы, а не отдавать их на откуп выборным органам власти»².

При этом фактор «разной референдарной ориентации избирателей и политических партий» может иметь как отрицательный, так и положительный потенциалы. Что касается последнего, то фактор альтернативной позиции избирателей на референдуме может быть использован правительственными структурами, когда ведущие политические силы не имеют надлежащей поддержки их среди населения.

¹ Svensson, P. Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis [Text] / P. Svensson // European Journal of Political Research. – 2002. – Vol. 41, Is. 6. – P. 743.

² Бартоле, С. Членство в Европейском Союзе, пересмотр конституций и референдумы [Текст] / С. Бартоле // Сравнит. конституц. обозрение. – 2004. – № 3. – С. 158.

Для иллюстрации приведенного тезиса вновь обратимся к опыту Дании, когда «консервативно-либеральное» Правительство П. Лютера постановило в конце 1985 г. решение о необходимости ратификации Единого Европейского акта. У Правительства было два пути решения этой проблемы. Первый — назначение досрочных выборов, второй — проведение консультативного референдума. Учитывая то, что результаты новых выборов могли отрицательно сказаться на перспективах партий, входящих в коалицию, было принято решение о проведении референдума. Все это смогло произойти путем получения правительственной коалицией согласия двух крупных оппозиционных партий, — Социал-демократической и Радикальных Либералов, на принятие решения относительно Единого Европейского акта в соответствии с решением, принятым на таком референдуме¹.

Уместным будет вспомнить довольно показательные результаты опроса, проведенного датскими журналистами накануне референдума 1992 г. Относительно содержания Маастрихтского договора были опрошены как обычные граждане, так и депутаты парламента. Каково же было удивление журналистов, когда оказалось, что простой избиратель осведомлен лучше по вопросу, который выносится на референдум, чем члены представительной институции².

С учетом вышеизложенного, можно констатировать следующее.

Ждать принятия парламентом нового закона о референдуме после 13 лет бездействия в этом вопросе (мы ведем отсчет времени с принятия действующей Конституции) — дело тщетное. Более того, с учетом отмеченных позиций даже принятие нового закона, отвечающего требованиям Конституции, кардинально не изменит ситуацию, ведь для изменения акцентов в функциональном назначении референдума необходимо обновление самого конституционного текста в части «референдарных» полномочий высших органов власти.

Поэтому настоящая реформа института референдума может осуществиться лишь после того, как за определенными институтами вла-

¹ Svensson, P. Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis [Текст] / P. Svensson // European Journal of Political Research. – 2002. – Vol. 41, Is. 6. – P. 738.

² Qvortrup, M. A Comparative Study of Referendums: Government by the People [Текст] / M. Qvortrup. – Manchester : Manchester University Press, 2005. – P. 37-38.

сти, прежде всего за главой государства, который в республиках со смешанной формой правления выполняет важную функцию арбитра между ветвями власти, будут закреплены полномочия по назначению референдума по самым важным вопросам жизни страны. А для того чтобы не возникало сомнений по поводу угрозы злоупотребления таким рычагом власти, можно сбалансировать процесс принятием подобных решений их ратификацией парламентом, как это, например, было сделано в Польше: согласно ч. 2 ст. 125 Конституции Польши референдум может быть назначен либо Сеймом, если за это решение проголосует абсолютное большинство депутатов, либо же Президентом при согласии Сената.

В процессе конституционного реформирования также надлежащее внимание должно быть уделено вопросу внедрения специального механизма принятия решений, связанных с государственным суверенитетом. Как вариант, можно предложить процедуру, приближенную к датской.

Перед этим мы должны учесть следующие моменты. Согласно ст. 9 Конституции Украины, действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Полномочиями по ратификации международных соглашений наделена исключительно Верховная Рада Украины (п. 32 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины). При этом предполагается, что заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно лишь после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины. Следует также учесть, что для внесения изменений в разделы Конституции, касающиеся функционирования государственного механизма, не нужно проводить референдум. То есть парламент может ратифицировать подобные интеграционные соглашения, даже прибегнув для этого к соответствующему реформированию Основного Закона, без учета мнения народа.

Поэтому мы считаем, что именно референдум может рассматриваться как окончательный этап в процедуре принятия решений, связанных с государственным суверенитетом. При этом к механизму решения вопросов, связанных с государственным суверенитетом, должен быть обязательно привлечен парламент как общенациональный представительный

орган, призванный выражать настроения и интересы избирателей. Подобного рода решения не должны приниматься в обход институции, которая имеет исключительное право выступать от лица всего народа. В случае если в стенах парламента вопрос ратификации соглашения будет поддержан квалифицированным большинством в количестве, свидетельствующим о наличии компромисса, касающегося соответствующего интеграционного процесса, (например, 2/3 от конституционного состава Верховной Рады), то проведение референдума можно признать необязательным.

РАЗДЕЛ 3 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И СУВЕРЕННЫЕ ПРАВА: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ

Суверенитет — это политико-правовая категория, выражающая содержание и масштабность компетенции государства в сферах внутренней и внешней политики. Если констатируется факт возникновения определенного государства, то это автоматически означает наличие у него суверенитета. С другой стороны, потеря государством суверенитета приводит к прекращению его существования как субъекта международного права¹, поскольку никому, кроме государства, суверенитет принадлежать не может.

Суверенитет государства нельзя абсолютизировать. Межгосударственное общение закономерно приводит к активизации контактов и сближению позиций различных государств. Это, в свою очередь, обуславливает усиление их взаимодействия и взаимозависимости, побуждает к поиску компромиссов и согласования национальных интересов, что в отдельных случаях может предусматривать определенные уступки ради достижения мира и социального прогресса. Кроме того, следует учитывать, что не только небольшие, но и крупные государства вынуждены придерживаться выработанных при их участии норм и принципов международного права, а также заключенных межгосударственных договоров. Как следствие государство в той или иной мере постоянно прибегает к самоограничению в вопросе реализации своих суверенных прав, которое, однако, не приводит к утрате суверенитета.

¹ См.: Шумков, Д. В. Социально-правовые основания государственного суверенитета Российской Федерации : историко-теоретический анализ [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Д. В. Шумков. – СПб., 2002. – С. 12; Тодыка, Ю. Н. Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования на Украине демократического правового государства [Текст] / Ю. Н. Тодыка // Проблемы законности. – Вып. 28. – Х.: Основа, 1993. – С. 8–9; Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск 2007. – С. 79; Горюнов, В. В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. – Екатеринбург, 2007. – С. 10, 18.

Отмеченные процессы проявлялись в той или иной мере во все времена, но особую значимость они обрели после Второй мировой войны. Конец XX века ознаменовался активным развитием процессов глобализации и региональной интеграции, которые привели к формированию многочисленных межгосударственных объединений и, в частности, наднациональных (надгосударственных) союзов, а также усилению давления транснациональных корпораций (ТНК) и транснациональных банков (ТНБ). В этой связи некоторые авторы и среди них Г. Серенсен, С. Макинда, Б. Бузан, Л. Петтифорд полагают, что государство должно проводить такую политику, которая бы более полно учитывала психологические и исторические особенности наций и народов, содействовала укреплению суверенитета, проведению активной внешней политики, поскольку, как подчеркивал Б. Бузан, «несостоявшие государства» («failed states») неспособны эффективно осуществлять свой внутренний и внешний суверенитет, «крайне плохо могут гарантировать права индивида»¹.

В идеале глобализация должна не навязывать государствам определенную модель поведения, а создавать условия для равноправного диалога культур и цивилизаций в поиске оптимальной модели взаимодействия. Принцип государственного суверенитета в этом контексте приобретает абсолютно особое значение, поскольку равноправие требует активного участия государств в диалоге не только между собой, но и с международными финансовыми и неправительственными организациями, а также с наднациональными структурами, которые создают собственные стандарты поведения. При этом в современных условиях в процессе толкования принципа государственного суверенитета акцентироваться должно внимание на тех аспектах его содержания, которые позволяли бы государству активно развивать международное общение, не подрывая одновременно своих основ.

Под влиянием процессов глобализации и интеграции все больше государств добровольно соглашались на передачу осуществления отдельных суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) объединений (речь идет прежде всего о Европейском Союзе) и международных организаций (ООН, Совет Европы, ОБСЕ, НАТО, СОТ, СБ и т.п.). Как отмечает Тулли, увеличивающаяся многослойная комплексность мира требует комплексного понимания сувере-

¹ Buzan B. *People, States and Fear*. – London, 1991. – P. 100–101.

нитета¹. Это порождает качественно новую ситуацию для государств, которые вынуждены искать принципиально новые подходы к реализации суверенных прав, что подчеркивает актуальность проблемы раскрытия соотношения суверенитета государства и суверенных прав, разработкой которой занимаются М. В. Буроменский, С. Бессон, Л. М. Энтин, С. Ю. Кашкин, П. Ф. Мартыненко, М. Г. Марченко, М. М. Микиевич, Р. А. Петров, В. Я. Таций, Б. Г. Топорнин, Н. Уолкер, Р. Б. Хорольский, Ю. С. Шемшученко, И. В. Яковюк и др.

Государственный суверенитет — это фундаментальный признак государства. Как известно, для закрепления в праве любое государственно-правовое явление должно быть концептуально оформлено, переведено в разряд юридических конструкций. Суверенитет государства рассматривается именно как юридическая конструкция, с помощью которой раскрывается сущность государственной власти. Между юридическим понятием суверенитета и реальным его проявлением существует тесная связь. При этом издавна разработчики теории суверенитета отмечали, что понятие «суверенитет» — это не формальная юридическая категория, лишенная содержания². На это обстоятельство указывают и современные исследователи³. Определить, действительно ли государство является суверенным или определенные политико-территориальные образования стараются провозгласить себя таковыми, можно в результате анализа практики реализации суверенных прав.

Хотя тезис о том, что суверенитет конкретизируется в суверенных правах является общепризнанным⁴, в общей теории государства и права

¹ См.: Tully J. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. – Cambridge University Press, 1995.

² Еллинек, Г. *Общее учение о государстве* / Г. Еллинек. – СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н.К. Мартынова, 1908. – С. 15; Дюги, Л. *Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства* [Текст] / Л. Дюги. – М., 1909. – С. 32; Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. – Cambridge, 1999. – P. 365.

³ Марченко, М. Н. *Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания* [Текст] / М. Н. Марченко // *Правоведение*. – 2003. – №1. – С.187, 196.

⁴ Следует отметить, что раскрыть содержание государственного суверенитета через суверенные права можно как путем прямого указания на существующую между ними связь (например, «свою конкретизацию внутренних и внешний суверенитет приобретают через систему суверенных прав») (Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 81; Скакун, О. Ф. *Теория государства и права (энциклопедический курс)* [Текст] :

вопрос о содержании суверенных прав и их соотношении с государственным суверенитетом остается недостаточно разработанным. Как в советский период, так и сегодня в юридической науке содержание некоторых суверенных прав изучают преимущественно представители науки международного права¹, разработки которых, однако, лишены системного характера. Следует согласиться с тем, что концепция суверенных прав государства остается слабо разработанной и в науке международного права, в связи с чем до сих пор не разрешена проблема их универсально-договорной кодификации, попытки которой делались различными международными организациями в многочисленных международных актах с конца XIX века. Однако эти акты, хотя и отмечают важные аспекты суверенных прав государства, сегодня уже устарели и в целом не отражают реальное положение вещей в современном международном праве². К аналогичному выводу приходит В. А. Романов, который называет парадоксальной ситуацию, когда в международном праве, которое создается и применяется преимущественно государствами, их права (и прежде всего фундаментальные) как субъектов и участников международного общения оказались намного менее разработанными и кодифицированными, чем права индивида³. Такую ситуацию нельзя считать нормальной, ведь суверенные права не только раскрыва-

учебник. – Х. : Эспада, 2005. – С. 76)), так и путем толкования (при раскрытии сущности конфедеративного государственного устройства последнее чаще всего противопоставляется федерации. При этом подчеркивается, что в отличие от федерации при конфедеративном устройстве государства-члены сохраняют свои суверенные права, как во внутренних, так и во внешних делах).

¹ См. например: Корецкий, В. М. Проблема «основных прав и обязанностей государств» в международном праве [Текст] / В. М. Корецкий // Совет. ежегодник междунар. права 1958. – М., 1959. – С. 74–92; Горюнов, В. В. Суверенное право государства на взимание налогов: вопросы судебной практики [Текст] / В. В. Горюнов // Юрид. науки. – М. : Компания Спутник+, 2006. – № 1 (17). – С. 61–64; Круглова, И. А. Государство как субъект-носитель прав на суверенное воздушное пространство [Текст] / И. А. Круглова // Моск. журн. междунар. права. – М. : Междунар. отношения, 2005. – № 3. – С. 175–186 и др.

² Кокорев, Р. С. Основные права и обязанности государств как субъектов международного права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Роман Сергеевич Кокорев. – М. : Дипломат. акад. МИД РФ, 2002. – С. 128–150.

³ Романов, В. А. Концепция основных прав и обязанностей государств на рубеже веков [Текст] / В. А. Романов // Моск. журн. междунар. права. – 1996. – № 4. – С. 175–186.

ют сущность государственной власти как верховной относительно любой другой власти внутри страны и независимой в общении с другими государствами и международными организациями, но и последовательно отражают насущные потребности государства, необходимые для его достойного существования в современном мире, выполняют роль регулятора взаимодействия государств и имеют основополагающее значение для их признания в качестве главных субъектов международного права.

Следует отметить, что если в современных конституциях принято характеризовать государство как суверенное, то отыскать в международно-правовых документах и законодательстве определенной страны ссылки на его суверенные права трудно. Складывается ситуация, когда суверенные права государства, конкретизирующие содержание категории суверенитет, раскрывающие его правовой статус как субъекта международных правоотношений, остаются как бы неузнанными, четко неидентифицированными как на конституционном, так и на международно-правовом уровне. Исключением из этого правила долгое время оставалось конституционное законодательство Советского Союза¹, которое в Конституциях 1924 г. (ст. 3), 1936 г. (ст. 15) и 1977 г. (ст. 81) содержало положение, согласно которому суверенные права союзных республик (союзные республики согласно этим Конституциям номинально признавались суверенными государствами) охраняются Союзом ССР.

Начиная с 70-х годов XX в. категория «суверенные права» начинает бессистемно использоваться преимущественно в международном морском праве сначала для определения правомочностей прибрежных государств относительно ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны, а с конца 90-х — для закрепления суве-

¹ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tarasei.narod.ru/konst1924.htm>; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tarasei.narod.ru/konst1936.htm>; Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm>

ренных прав на энергетические ресурсы¹. Объем суверенных прав в этих сферах определяется соответствующими нормами морского права, специальными конвенциями², конституциями³, национальным законодательством⁴ и межгосударственными соглашениями.

Однако, более важное значение для раскрытия содержания категории «суверенные права» и их соотношения с государственным суверенитетом получила практика отсылки к суверенным правам в конституционном законодательстве и международно-правовых документах, регламентирующих основы межгосударственных отношений в политической сфере. Так, Декларация о принципах международного права, касающихся дружеских отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, предусматривает, что ни одно государство не вправе применять либо способствовать применению экономических, политических мер с целью подчинить другое государство в вопросе

¹ Заключительный документ Гаагской конференции по Европейской энергетической хартии (Гаага, 16–17 декабря 1991 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_061

² См.: Конвенция ООН по морскому праву [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_057 Схожие положения содержит Конвенция о континентальном шельфе (См.: Конвенция о континентальном шельфе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_179), Конвенция о передаче и использовании данных дистанционного зондирования земли из космоса (см.: Конвенция о передаче и использовании данных дистанционного зондирования Земли из космоса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_498).

³ В соответствии ст. 67 Конституции Российская Федерация владеет суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (см.: Конституція Російської Федерації // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 – С. 229).

⁴ См.: Закон Украины «Про исключительную (морскую) экономическую зону Украины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=162%2F95-%E2%F0>. О правах Российской Федерации в исключительной экономической зоне см.: Федеральный закон Российской Федерации от 17.12.1998 № 191-ФЗ (ред. от 11.11.2003) Об исключительной экономической зоне Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=95669>. См. также: Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html>

осуществления им своих суверенных прав. Декларация также содержит ссылку на принцип суверенного равенства государств, содержание которого состоит в следующем: все государства юридически равны; они имеют одинаковые права и обязанности, являются равноправными членами международного сообщества; каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету¹. В более развернутом виде этот принцип изложен в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.). Так, в ст. 1 Заключительного акта констатируется, что государства-участники будут уважать все права, входящие в суверенитет государства, к которым относится, в частности, право каждого государства на юридическое равенство, территориальную целостность, на свободу и политическую независимость. Они будут уважать право свободно избирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, право устанавливать свои законы и административные правила².

Конституции ряда государств также содержат положения, касающиеся специфики реализации суверенных прав в связи с членством страны в межгосударственном объединении. Так, Конституция Германии (ст. 23), регулируя вопрос ее участия в Европейском Союзе, предусматривает возможность передачи последнему суверенных прав³. Возможность передачи суверенных прав межгосударственным учреждениям и их органам допускает Конституция Австрии (ст. 9)⁴. Внимания заслуживает Конституция России, в ст. 79 которой указано, что Российская Федерация может принимать участие в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с между-

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_569

² Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.2521.0>

³ Основной Закон ФРГ // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Сergyгін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Сergyгіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 – С. 88.

⁴ Конституция Австрийской Республики: Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/austri-r.htm

народными договорами, если это не противоречит основам ее конституционного строя¹. Это положение более полно характеризует соотношение суверенитета и суверенных прав. Одной из фундаментальных основ конституционного строя является государственный суверенитет. Поскольку сама Конституция предусматривает возможность делегирования полномочий, то это означает, что практика добровольной передачи государством права реализации определенного права или полномочия целиком допустима именно потому, что она никак не нарушает суверенитет государства — иначе возможность осуществления такого делегирования не могла бы быть предусмотрена Конституцией.

Таким образом, нужно признать, что суверенитет не исключает возможности его реализации путем участия государства в деятельности межгосударственного союза (Конституция Франции по этому поводу содержит важное уточнение — такое участие возможно лишь при соблюдении принципа взаимности во время передачи межгосударственным структурам права реализации суверенных прав или полномочий²). По мнению Ю. А. Тихомирова, передача отдельных суверенных прав и полномочий государством наднациональным структурам не означает сужение суверенных прав³. Их мандат остается главным, причем переданное право реализации прав и полномочий компенсируется обретением так называемых общесистемных полномочий. Как следствие радиус общей деятельности государств существенно расширяется⁴. Следует подчеркнуть, что в отличие от федеративного государства, где переданные федерации суверенные права возвратить назад на конституционной

¹ Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 року // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Сergyо́н, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Сergyо́на. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 — С. 232.

² Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.) // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Сergyо́н, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. / за заг. ред. В. О. Сergyо́на. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 — С. 67.

³ В ст. 79 Конституції Росії вказано, що Російська Федерація може приймати участь в міжгосударствених об'єднаннях і передавати їм частину своїх повноважень в відповідності з міжнародними договорами, якщо це не суперечить основам її конституційного ладу.

⁴ Манов, Б. Г. Новое о межгосударственной интеграции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/8826/> Глобализация и законодательство (очерки). М.: Городец, 2004. С. 69–132.

основе в одностороннем порядке невозможно, в Европейском Союзе такая передача никоим образом не сказывается на суверенитете государства, поскольку, во-первых, государство передает Союзу не сами права, а лишь право их реализации¹, которое она может себе вернуть путем выхода из состава ЕС, и, во-вторых, такая передача приводит не к дележанию власти, а к совершенствованию ее организации.

Наличие у государства такого признака, как суверенитет, служит основанием возникновения у него суверенных прав, посредством которых он юридически выражается и конкретизируется². Суверенные права — это права исключительные, т.е. принадлежащие соответствующему субъекту и никому другому. Суверенитет государства предусматривает не только наличие у него определенных суверенных прав, но и способность их эффективно реализовывать.

Вопрос соотношения суверенитета и суверенных прав целесообразно рассматривать через философские категории «часть» и «целое»³. Исследуя определенное «целое», мы путем анализа выделяем в нем соответствующие части и устанавливаем характер связей между ними. Общеизвестно, что определенную систему можно понять как «целое» лишь в результате осознания природы ее частей. Вместе с тем не следует ограничиваться изучением частей, избегая анализа их связи с целым, ведь тот, кто познал части, не обязательно осознал целое. Любой единичный предмет может быть правильно осознан тогда, когда он анализируется не в отрыве от системы, а в связи с ней.

¹ Яковюк, И. В. Проблемы реализации суверенитета в условиях членства в наднациональной организации / И. В. Яковюк // Научные труды Института деловой карьеры: материалы междунар. науч.-практ. конфер. 4-5 февраля 2008 г. «Актуальные проблемы современности». – М. : Ин-т делов. Карьеры, 2008. – Вып. 6. – С. 157; Яковюк, И. В. Співвідношення державного суверенітету і наддержавної організації влади: постановка питання / І. В. Яковюк // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету: Матеріали міжнарод. наук.-практ. Конференції, м. Харків, 27 березня 2009 р. – Харків, 2009. – С. 10–11.

² Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 2001. – С. 569.

³ «Часть, как таковая, имеет смысл лишь по отношению к целому, она несет в себе черты его качественной определенности и не существует самостоятельно» (Зелькина, О. С. Категория «структура» в системе категорий диалектики / О. С. Зелькина // Современные проблемы материалистической диалектики». – М. : Мысль, 1971. – С. 166).

Под «частью» в нашем случае следует понимать суверенные права, а в качестве «целого» рассматривать суверенитет государства, составляющими частями которого выступают суверенные права. В государственном суверенитете суверенные права, создающие его структуру и раскрывающие содержание, находятся в относительно постоянной и закономерной взаимосвязи: именно с помощью суверенных прав традиционно раскрывается внутренний и внешний аспект суверенитета. Если целое (государственный суверенитет) обеспечивает функционирование частей, то части (суверенные права) способствуют сохранению целостности суверенитета. При этом следует отметить, что признаки суверенитета не тождественны признакам его составляющих¹. Суверенные права как части целого вне государственного суверенитета не только теряют ряд своих значимых свойств, но и вообще не могут существовать в данной качественной определенности, поскольку в количественном аспекте целое является суммой частей, но в качественном — целое больше их суммы. Итак, свойства суверенитета невозможно свести к механической сумме свойств его частей². В связи с этим следует различать суверенитет государства и суверенные права, которые используются для определения полномочий государства в конкретной сфере с ограниченным содержанием³.

Структура выступает важным свойством целого (государственного суверенитета), которая, с одной стороны, связывает его части (суверенные права) в единое целое, а с другой — заставляет эти части функционировать по законам данной системы. Если система (государственный

¹ И. Дицген отмечает, что «целое» и «часть» — это не совпадающие, противоположные категории. В части отражена не только специфичность целого, но и его индивидуальность, своеобразность. Часть отделена от целого, владеет относительной автономностью, выполняет свои функции в составе целого. Вместе с тем, «целое управляет частью... во всяком случае в главном» (Дицген, И. Избранные философские сочинения / И. Дицген. — М. : Госполитиздат (ОГИЗ), 1941. — С. 322).

² Целое состоит из частей, но его качество не может быть сведено к ним; оно представляет собой синтез свойств целостности и элементарности (Кузнецов В. Г. Философия: учебник / В. Г. Кузнецов, И. Д. Кузнецова. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://society.polbu.ru/kuznecov_philosophy/ch30_all.html).

³ Орзих, М. Суверенитет Украины: конституционная регламентация / М. Орзих // Юрид. вестн. — 1997. — № 1. — С. 69.

суверенитет) эффективна, то замена ее составляющих (суверенных прав), точнее, порядка их осуществления, должна осуществляться лишь для сохранения и усиления этой эффективности, что как раз и происходит в случае с государствами — членами Европейского Союза. Именно поэтому трансформация государственного суверенитета закономерно связана с изменением его структуры, то есть с изменением совокупности упрощенных связей между суверенными правами.

По поводу другой антиномии: «часть предшествует целому» или «целое предшествует частям» мы согласны с теми авторами, которые полагают, что целое порождается целым при посредничестве частей. Одна из частей, непосредственно связанная не только с одним целым, но и с другим, в силу определенных условий проявляет тенденцию к выходу за границы исходного целого (практика делегирования национальными правительствами институтам ЕС права осуществления отдельных суверенных прав) и к преобразованию себя и всего целого¹, что можно наблюдать также на примере реализации государственного суверенитета в условиях членства в Европейском Союзе.

Определяя суверенитет государства непосредственно через совокупность суверенных прав, некоторые авторы говорят о возможности расширения или сужения государственного суверенитета, о полном или неполном его характере, о возможности его разделения между федерацией и ее субъектами, о признании частично суверенных или полусуверенных государств и т. п. Такого рода идеи следует признать ошибочными в методологическом отношении, поскольку они не учитывают специфической природы суверенитета как юридического явления.

Нужно согласиться с мнением А. И. Лепешкина, который считает, что суверенитет государства нельзя отождествлять с его полномочиями или компетенцией. Суверенитет — это определенное свойство государственной власти, которое нельзя измерять объемом (поэтому не может быть и речи о расширении или сужении суверенитета)². Можно ограни-

¹ Алексеев, П. В. *Философия : учебник.* — 3-е изд., перераб. и доп. / П. В. Алексеев, А. В. Панин. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://society.polbu.ru/alekseev_philosophy/ch46_i.html; Бучило, Н. Ф. *Философия : учеб. пособ.* — 4-е изд. / Н. Ф. Бучило, А. Н. Чумаков. — СПб. : Питер, 2004. — С. 70–71.

² Лепешкин, А. И. *Советский федерализм / А. И. Лепешкин.* — М. : Юрид. лит-ра, 1977. — С. 259-260.

чить государство в реализации определенного права или компетенции, но нельзя ограничить суверенитет. Действительно, суверенитет тесно связан с компетенцией. Суверенные права государства является более широким по объему понятием, чем компетенция государственных органов. Суверенные права государства — это обусловленные интересами и потребностями народа правовые возможности государства. В то же время компетенция государственных органов состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Для практической реализации суверенные права должны быть переведены в разряд полномочий органов государства по определенным предметам ведения, без этого они остаются лишь потенциальными. Связь суверенитета и компетенции государства выражается также в том, что государственный суверенитет реализуется через компетенцию государственной власти и ее органов в соответствующих сферах общественной жизни. В федеративном государстве он реализуется путем распределения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации¹.

Если компетенция государства в связи с определенными обстоятельствами сужается до определенного критического минимума, то такое государство теряет свойство быть суверенным и трансформируется в какое-то иное политико-территориальное образование. В этом выражается тесная связь между суверенитетом и компетенцией государства, их взаимообусловленность². Иначе говоря, наличие у государства определенного количества фундаментальных суверенных прав позволяет говорить о наличии у него суверенитета (в данном случае прослеживается диалектическая зависимость между категориями «количество» и «качество»). Качественное состояние государственного суверенитета предусматривает наличие у государства такого объема прав, без которого существование государства невозможно. Этот минимум прав составляет ядро, на основе которого формируется соответственно компетенция. Тем не менее ошибочно утверждать, что суверенитет государства определяется его компетенцией, наоборот, суверенитет служит источником

¹ См.: Журавлев, А. Федерация и суверенитет в России / А. Журавлев, В. Комаров // Право и жизнь. — 2000. — № 30 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_20.htm

² Лепешкин, А. И. Советский федерализм / А. И. Лепешкин. — М. : Юрид. лит-ра, 1977. — С. 287.

компетенции государственной власти. По этому поводу следует согласиться с мнением И. Д. Левина о том, что суверенитет состоит не из суверенных прав. Он является основанием прав, выражая вместе с тем характер осуществления этих прав¹. Кроме того, поскольку суверенитет — это качественная, а не количественная категория, то говорить о его делимости некорректно. Делиться, делегироваться могут полномочия государства, может передаваться право реализации суверенных прав, но отнюдь не сам суверенитет. Если суверенитет и можно передать, то только полностью, а не частично. Но при этом государство полностью утрачивает суверенитет, то есть уступает свое право на суверенитет другому субъекту.

Из толкования государственного суверенитета как политико-правового свойства государственной власти, проявляющегося в его верховенстве над любой другой властью внутри страны и независимости во внешнеполитической сфере, вытекает, что суверенитет имеет два аспекта проявления — внутренний и внешний. «Внутренние» суверенные права реализуются преимущественно на территории государства, и соответственно в правовом регулировании порядка осуществления этой группы суверенных прав главную роль играет национальное законодательство. Сферой проявления «внешних» суверенных прав являются отношения с другими государствами и международными организациями, которые регулируются международно-правовыми актами.

Реализация комплекса внутренних и внешних функций предусматривает наличие у государства широкого спектра правовых возможностей — суверенных прав. Суверенных прав, раскрывающих каждый из аспектов суверенитета, много. Не может быть какого-либо универсального и заранее данного для всех государств исчерпывающего перечня суверенных прав. Суверенных прав у государства может быть столько и таких, сколько необходимо ему, чтобы быть независимым в отношениях с другими странами и выступать верховной властью на собственной

¹ Левин, И. Д. Суверенитет / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – С. 74. В свое время Г. Еллинек для обоснования вывода о беспределности и неограниченности суверенитета, пользовался весьма интересным сравнением: «суверенитет неделимый, как неделима душа, которая хотя и может владеть разными способностями, но не может быть разложена на составные части» (Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. – С. 365).

территории¹. Каждое государство в зависимости от конкретных обстоятельств может актуализировать те права, которые необходимы для выполнения функций применительно к конкретной исторической ситуации, что в принципе свидетельствует о неисчерпаемости суверенных прав. Неисчерпаемость суверенных прав не требует доказательств, если установлено, что государство владеет суверенитетом. Такая связь между суверенитетом и суверенными правами позволяет говорить о «презумпции неисчерпаемости суверенных прав суверенного государства»². Основной пространственной границей осуществления суверенных прав является его территория. Тем не менее, по объективным причинам государство должно защищать свои интересы и на близлежащих территориях, например, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне.

Понятно, что в довольно широком по объему перечне возможностей государства содержатся права государства, роль и значение которых для обеспечения суверенитета различные. Поэтому, как и в случае с правами человека, принято условно выделять основные суверенные права, имеющие основополагающий характер и наиболее полно характеризующие государство как суверенную организацию власти, и другие суверенные права.

К основным суверенным правам государства, раскрывающим содержание внутреннего суверенитета, принято относить права принятия и внесения изменений в конституционное и текущее законодательство; право учреждения системы государственных органов; гражданства; денежной единицы; сбора налогов и сборов; установления административно-территориального деления; определения режима деятельности негосударственных организаций; распоряжения своей территорией и естественными ресурсами; осуществления правового принуждения; создания вооруженных сил и т. п.³

¹ Горюнов, В. В. Суверенитет Российской Федерации (сущность, содержание, гарантии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. – Екатеринбург, 2007. – С. 11.

² Горюнов, В. В. Суверенитет Российской Федерации (сущность, содержание, гарантии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. – Екатеринбург, 2007. – С. 15.

³ Там же. – С. 7; Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 81.

Внешний суверенитет, призванный обеспечить территориальную целостность и невмешательство во внутренние дела государства извне, принято раскрывать через права на заключение международных договоров и соглашений; установление дипломатического отношения с зарубежными странами; участие в работе международных организаций; объявление войны и заключение мира; осуществление деятельности в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе; осуществление юрисдикции относительно граждан, находящихся за пределами территории государства; право участия в работе международных конференций; право на нейтралитет и т.п.¹

Следует согласиться с мнением Е. Кузнецовой, что внешний суверенитет, хотя и является важным инструментом позиционирования государства на международной арене², на самом деле второстепенен относительно внутреннего суверенитета³. Внешний суверенитет сам по себе не способен гарантировать территориальную целостность государства и его существование. Вместе с тем реализовать внутренний суверенитет при отсутствии внешнего можно лишь в условиях полной экономической и политической изоляции, что практически невозможно в современном мире⁴.

¹ Горюнов, В. В. Суверенитет Российской Федерации (сущность, содержание, гарантии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. – Екатеринбург, 2007. – С. 7; Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 81; Международное право : учебник. – М., 1999. – С. 92.

² Внешний суверенитет государства предусматривает, что суверен признается другими суверенами, воспринимающими его в качестве единого представителя, уполномоченного говорить от лица политического сообщества (народа). Признание суверенности государства *de facto* означает признание его равным по статусу с другими государствами. Суверенитет становится своеобразным «пропуском» государств на международную арену, отсюда вытекает ряд прав, в частности, проводить внешние заимствования, отстаивать собственные интересы в судах других государств.

³ Если деятельность суверенной власти одобряется гражданами и народ признает суверенитет за верховной властью, то другие суверены обязаны признать и уважать представителя суверенитета.

⁴ Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета / Е. Кузнецова // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eleveth/007.htm>

Изложенное позволяет сделать вывод, что суверенные права являются проявлением, конкретизацией государственного суверенитета, а потому следует согласиться с тем, что государство является суверенным до тех пор, пока оно владеет основным комплексом суверенных прав и способно выражать волю народа¹.

Концепции «ограничения» государственного суверенитета² появляются сразу после возникновения теории суверенитета, однако особой популярностью они начинают пользоваться на Западе со второй половины XX века как следствие процессов глобализации и региональной интеграции, что приводит к институционализации межгосударственного сотрудничества³. Особой популярностью пользуется идея, в соответствии с которой вступление государства в международную организацию, а в особенности в организации надгосударственного характера (прежде

¹ См.: Шипілов, Л. М. До питання про природу народного суверенітету // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. – Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2009. – С. 45.

² Ограничение государственного суверенитета является одним из традиционных средств расширения сфер влияния государств, которые претендуют на мировое лидерство. Значительная часть теорий «ограниченного суверенитета» имеет корни в геополитике. В работах Спикмена «Американская стратегия в мировой политике» и «География мира» очерчены десять критериев (территория; природа границ; население; наличие естественных ресурсов; экономическое и технологическое развитие; финансовая помощь; этническая однородность; уровень социальной интеграции; политическая стабильность; национальной дух), на основании которых следует определять геополитическое могущество государств. Если государство оценивается невысоко по этому критерию, то оно может вступить в определенный союз и уступить частицу своего суверенитета ради мирового геополитического порядка (Красинский, В.В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://roip.ru/?id=189>).

³ См.: Хабиров, Р.Ф. Глобализация, государственный суверенитет, права человека / Р. Ф. Хабиров // Юридический мир. – 2007. – № 10. – С. 45–49; Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета / Р. Х. Макуев // Среднерусский вестник общественных наук. – Орел, 2006. – № 1. – С. 47–55; Троицкая, А. А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 10. – С. 5–11; Пастухова, Н. Б. Государственный суверенитет в эпоху глобализации // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 130–141; Волошин, Ю. А. Конституционная доктрина ограниченного суверенитета государств в системе процессов межгосударственной интеграции: вопросы теории и практики / Ю. А. Волошин // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. – 2008. – № 1. – С. 297–305.

всего речь идет о Европейском Союзе), приводит к ограничению государственного суверенитета. Такой вывод считаем ошибочным.

Государства суверенны и сами по своей доброй воле вступают в международные организации, сознательно и добровольно передавая им на период действия международного договора право реализации части своих функций и прав, а точнее — привлекая их к совместной их реализации. При этом государства самостоятельно разрабатывают и заключают между собой такие договоры, а потому их подписание или присоединение к ним юридически не приводит к лишению государства переданных по договору прав реализации отдельных суверенных прав. Таковую передачу права осуществления функций и компетенции следует считать одним из способов реализации государством своих суверенных прав в форме добровольного самоограничения собственной юрисдикции. Кроме того, государство в любое время может воспользоваться своим суверенным правом одностороннего выхода (денонсации) из международного договора, предусмотренного нормами международного права¹ и реализуемого в соответствии с установленной процедурой. Более того, именно денонсация международного договора считается наиболее распространенным правомерным способом прекращения его действия. Правомерность денонсации базируется на том, что право на нее может быть предусмотрено в самом договоре или в соглашении, которое прилагается к нему, и осуществляться в соответствии с установленным порядком. Если возможность денонсации не предусмотрена международным договором и нормативно не закреплено намерение его участников допустить такую возможность, то денонсация считается невозможной². Вместе с тем международно-правовая практика исходит из того, что выход из межгосударственной организации допустим даже в тех случаях, когда в учредительном договоре это вопросы не урегулированы. Практика показывает, что выход из Европейских сообществ государств-членов всегда был возможен. В 1985 году из состава Сообществ вышла Гренландия, которая является частью Дании, но с января 1981 года

¹ Віденська конвенція про право міжнародних договорів [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_118

² Международное право : учебник / под. ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. – М. : Изд-во Омега-Л, 2006. – С. 293–297; Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : вид. 7-ме, перероб. / пер. з англ. – Х. : Консум, 2000. – С. 205–207.

пользуется правом самоуправления. При этом сама Дания осталась членом Союза. После вступления в силу Лиссабонских договоров вопрос о выходе из состава ЕС был урегулирован нормативно — статья 50 Договора о ЕС предусматривает, что любое государство-член в соответствии со своими конституционными правилами может принять решение о выходе из состава Союза. Учредительные договоры прекращают применяться к заинтересованному государству со дня вступления в силу соглашения о выходе или — в связи с отсутствием такого соглашения — через два года с момента сообщения о выходе¹.

В процессе анализа проблемы обеспечения государственного суверенитета после вхождения государства в состав надгосударственного объединения важное значение приобретает позиция органов конституционного правосудия государств — членов ЕС. Так, Конституционный суд ФРГ в «Маастрихтском решении» 1993 года относительно передачи Германией дополнительных полномочий Европейскому Союзу указал, что государство в результате такой передачи не подверглось каким-нибудь ограничениям своего суверенитета, которые были бы несовместимы с положениями Конституции Германии². Кроме того, Конституционный суд подчеркнул, что государства — члены ЕС остаются учредителями Договора о Европейском Союзе и могут прекратить свое членство в нем в одностороннем порядке³.

Сегодня государства постепенно отходят от устоявшейся практики самостоятельного осуществления традиционных задач, которые еще недавно рассматривались как задачи исключительно публичного, внутривластного характера, как внутри страны⁴, так и на международном уровне. На международном уровне отказ государств от выполнения публично-правовых задач происходит путем передачи компетенции

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 28–209.

² Bundesverfassungsgericht, Decision from 12 October 1993. 2 BvRL 134/92 and 2159/92; NJW (1993) 3047.

³ О критике «Маастрихтского решения» Конституционным Судом Германии см.: Stephan Hobe. Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveranitat und Interdependenz (1997). – P. 354.

⁴ Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – С. 110–185.

наднациональным организациям с закреплением за ними публично-правовой власти. Следует подчеркнуть, что хотя национальные правительства государств-членов принимают участие в разработке и одобрении решений, тем не менее на самом деле эти решения принимаются именно институтами наднациональной власти, а не государственными органами. Формулируя этот вывод, вместе с тем следует помнить, что государства передают право реализации своих суверенных прав наднациональным структурам и межгосударственным объединениям добровольно и сознательно, исходя из того, что суверенные права остаются именно за ними, а потому эти шаги не ограничивают их суверенитет, а наоборот, оказывают содействие реализации ряда суверенных прав, а именно права на заключение межгосударственных договоров¹ и право вступать в межгосударственные союзы. Такого подхода к проблеме придерживаются многие современные авторы².

В дискуссиях вокруг проблемы государственного суверенитета все чаще высказываются идеи о том, что отношение государств к собственному суверенитету с течением времени будет пересмотрено. По мнению А. Чайеса, в будущем предметом дискуссий станет «новый суверенитет», который будет формироваться под влиянием сотрудничества в области соблюдения норм международного права и охватит все государства, за исключением нескольких самоизолирующихся. Суверенитет, подчеркивает А. Чайес, будет состоять не в свободе государств независимо осуществлять свою власть, преследуя исключительно собственные интересы, а в сотрудничестве государств с соответствующим, более менее равноправным статусом, что будет составлять суть международной жизни³.

¹ См: Кузнецов, В. И. Принципы суверенитета, суверенного равенства и самоопределения народов / В. И. Кузнецов // *Международное право и международная безопасность*. – М., 1991. – С. 261.

² Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета / Р. Х. Макуев // *Государство и право*. – 2008. – № 9. – С. 23–29; Пастухова, Н. Б. Государственный суверенитет и современные федеративные отношения / Н. Б. Пастухова // *Государство и право*. – 2009. – № 11. – С. 11–17; Мамонов, В. В. Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности / В. В. Мамонов // *Государство и право*. – 2004. – № 4. – С. 5–12.

³ Abram Chayes & Amonta H. Chayes. *The New Sovereignty – Compliance with International Regulatory Agreements*. – 1995. – P. 27.

Тем не менее такие взгляды разделяются не всеми учеными. Не следует преувеличивать значение глобализации и недооценивать роль государственного суверенитета в современном мире. По мнению Р. Х. Макуева, позицию которого мы разделяем, вызовы глобализации усиливают значение правовой стороны суверенитета¹. Кроме того, как справедливо отмечает И. В. Яковюк, само понятие «надгосударственный» имеет смысл лишь при таких обстоятельствах, когда его члены сохраняют статус суверенного государства².

Ни одно государство без крайней необходимости не пойдет на какое-либо ограничение своего суверенитета. Кроме того, не является аксиомой утверждение, что делегирование или полный отказ национального правительства от отдельных государственных регуляторных функций в пользу наднациональных структур или субъектов рыночных отношений действительно является благом для общества. Безусловно, государству, которое намеревается стать полноправным участником региональной или глобальной экономической системы, придется пойти на определенные уступки, самоограничивая себя в реализации отдельных суверенных прав. Однако сохранение необходимой степени независимости и самостоятельности при реализации социально-экономических и политических мероприятий для защиты национальных интересов и сохранения баланса национальных и наднациональных интересов является более рациональным подходом при рассмотрении вопроса об участии государств в современной «глобальной экономике». Соответственно в ближайшей перспективе государство, как и раньше, будет оставаться ключевым субъектом международной правовой и экономической систем.

Проведенный анализ соотношения суверенитета государства и суверенных прав дает возможность сформулировать следующие выводы.

Во-первых, суверенитету присущи суверенные права, которые охватываются им; это позволяет соотнести их как «целое» и его «часть» и соответственно подчеркнуть, что хотя это взаимообусловленные право-

¹ Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета / Р. Х. Макуев // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 23.

² Яковюк, І. В. Співвідношення державного суверенітету і наддержавної організації влади: постановка питання / І. В. Яковюк // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. – Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2009. – С. 12.

вые явления, все же недопустимо отождествлять суверенитет государства с его суверенными правами¹. Так, суверенным правам не присущи все те признаки, которыми характеризуется суверенитет государства. Если суверенитет государства не может быть никому передан или ограничен (признак неотчуждаемости суверенитета), то область осуществления суверенных прав может быть определенным образом ограничена, сужена, но лишь до тех пор и в той мере, пока государство считает для себя это полезными и необходимыми². На это обстоятельство также указывают В. С. Шевцов и Б. Л. Манелис, отмечая, что суверенное государство, владея полнотой суверенных прав, может по своему усмотрению расширять или сокращать их в определенных границах. Правда, возможность государства сокращать принадлежащие ей суверенные права, оставляет открытым вопрос о границах допустимого сокращения суверенных прав и их характере³.

Во-вторых, как и права человека, суверенные права государства в определенном смысле могут быть охарактеризованы как естественные. Суверенные права связаны с самим фактом существования государства и не зависят от любых других не правовых факторов. Суверенные права обычно не требуют какого-то специального писаного, юридического оформления — об этом свидетельствует тот факт, что подавляющее большинство прав, с которыми мы в первую очередь ассоциируем проявление суверенитета государства (например, право принимать конституцию и осуществлять законодательную деятельность; право устанавливать режим деятельности негосударственных организаций и административных единиц, административно-территориальное деление в целом; право поддерживать дипломатические отношения с другими странами; право принимать участие в работе международных организаций и конференций; право объявлять войну и заключать мир и т.п.) прямо не закреплены в конституции-

¹ На этом обстоятельстве уже давно специально делали акцент некоторые исследователи государственного суверенитета (Шевцов, В. С. Суверенитет советского государства / В. С. Шевцов. — М. : Юрид. лит-ра, 1972).

² Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — С. 82.

³ Шевцов, В. С. Суверенитет советского государства / В. С. Шевцов. — М. : Юрид. лит-ра, 1972; Манелис, Б. Л. Проблемы советского государственного суверенитета : В. С. Шевцов. Суверенитет советского государства. М. : Юрид. лит-ра, 1972 : [Рецензия] / Б. Л. Манелис // Правоведение. — 1973. — № 1. — С. 99–101.

ях и законодательстве государств именно как суверенные права. Они существуют объективно и не зависят от каждого конкретного государства — носителя этих прав. Бесспорно, они могут закрепляться в национальном законодательстве и международно-правовых документах, переходя в категорию позитивного права, однако отсутствие такого нормативного закрепления не означает, что государство лишено их.

Поскольку признание существования определенного государства и его независимости не обязательно для другого государства и осуществляется (или не осуществляется) им исключительно по его собственному желанию и решению¹, то можно сделать вывод: новообразованное государство всегда определенное время, а иногда и продолжительное, может существовать как суверенная организация власти, которая не признана другими государствами. Так, Советская Россия после октябрьской революции была признана другими странами лишь в 1920–1921 годах, когда с ней установили дипломатические отношения Эстония, Литва, Латвия и Финляндия, а потом заключили торговые соглашения Великобритания, Германия, Италия и Норвегия². Однако из того, что до 1920 года такого признания не было, а процесс дипломатического при-

¹ Тихомиров, Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. – М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». – 1998. – 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/455.htm>

² Следует отметить, что стремление нормативно определить критерии признания политического образования в качестве государства заканчивалось безрезультатно – свидетельство нежелания государств принимать подобные критерии в качестве нормы международного права. При отсутствии специального международно-правового акта, который содержит критерии признания государства, и международного органа, наделенного полномочиями осуществлять коллективное признание, установление факта существования государства с позиции международного права остается прерогативой государств. Как следствие критерии, которые используются различными государствами в разных ситуациях являются неоднородными и субъективными. Арбитражная комиссия Мирной конференции по Югославии в заключении № 10 указала: «признание... является дискреционным актом, который другие государства могут осуществлять в тот момент, какой они выберут, в той форме, в которой они пожелают, и без любых условий, за исключением одного – уважения к императивным нормам общего международного права» (см.: Коннова, Е. Преждевременное признание нового государства. Некоторые теоретические аспекты / Е. Коннова // Журнал международного права и международных отношений. – Минск, 2007. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1233&Itemid=188).

знания растянулся на десятилетия (США признали СССР лишь в 1933 г.), не следует вывод, что до 1920 года и тем более позднее Советская Россия, а потом СССР не являлось суверенным государством, владеющим всей полнотой суверенных прав.

В-третьих, из признания всех государств юридически равными логически вытекает, что они соответственно имеют общие и равные суверенные права, которыми могут пользоваться по своему усмотрению. Значение суверенных прав состоит в определении и гарантировании четко очерченных границ свободы любого государства. Суверенные права государства очерчивают определенную сферу автономного существования государства во взаимоотношениях с другими государствами, а потому должны признаваться неотъемлемой составляющей его жизнедеятельности как члена международного сообщества. Они характеризуются как общие, поскольку обеспечивают в межгосударственной жизни формальное измерение, охватывающее все государства как субъекты международного права.

Суверенные права характеризуются как равные для каждого государства, несмотря на существующие отличия в территории, населении, политических, экономических, социальных и религиозных системах, уровне благосостояния и т.п. С этой точки зрения деление государств на крупные и небольшие, развитые и развивающиеся, не имеет особого смысла, поскольку оно не предусмотрено нормами и принципами международного права, закрепляющими принцип формального правового равенства государств.

В-четвертых, содержание суверенных прав, которые трактуются как определенные правовые возможности государства, и их перечень — явление историческое: на каждом этапе государственно-правового развития формируется определенная совокупность суверенных прав государства. По вопросу о том, могут ли суверенные права изменяться в процессе развития, единства взглядов в советской юридической науке не было. Если одни авторы утверждали, что суверенные права абсолютно неизменны, поскольку при сокращении их объема невозможно осуществление суверенитета, то другие допускали в зависимости от конкретно-исторических условий возможность их расширения или сужения¹.

¹ Козлов, А. К союзу суверенных государств / А. Козлов, М. Шафир // *Общественные науки и современность*. – 1991. – № 4. – С. 85.

По нашему мнению, общей тенденцией следует считать постепенное расширение количества суверенных прав. Справедливость этого вывода доказывает широкий перечень суверенных прав государства, которые оно реализует в своей исключительной (морской) экономической зоне. Некоторые из них (права разведывания морского дна и его недр и разработки минеральных ресурсов; право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах; право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений; право прокладки подводных кабелей и трубопроводов) признаются впервые государством в XX в., когда в результате научно-технической революции появляются технические возможности для реализации определенных видов деятельности. Другие суверенные права (права разведования, разработки и сохранения естественных ресурсов, а также управления этими ресурсами; право промысла живых организмов; право распоряжаться своими природными ресурсами и информацией о таких ресурсах) по той же причине расширили, конкретизировали свое содержание. Следует также отметить, что отдельные суверенные права в процессе исторического развития в зависимости от господствующих в международном сообществе взглядов на справедливость могут претерпевать существенную трансформацию своего содержания. Так, современное международное право трансформировало право государства на войну¹ в право на самооборону в случае нападения.

В-пятых, из констатации возможности изменения объема суверенных прав можно сделать вывод о том, что если расширение суверенных прав

¹ Мысль о том, что война может быть использована лишь с целью самообороны или как крайнее средство защиты права, высказывались еще Ф. де Витторио и Г. Гроцием, которые стояли у истоков формирования идеи международного права. Идеи запрета и признания преступного характера агрессивной войны получили отражение в ряде документов Лиги Наций, в частности, в проекте договора о взаимной помощи, одобренного Ассамблеей Лиги Наций в 1923 г., в Декларации об агрессивных войнах, принятой Ассамблеей Лиги Наций в 1927 г., в которых агрессивная война квалифицировалось «как международное преступление». Парижский договор (пакт Бриана – Келлога) от 27 августа 1928 г. стал первым многосторонним международным договором, который содержал запрет агрессивной войны. Устав ООН в ст. 2 фактически содержит запрет на угрозу силой или ее применения, требуя от государств разрешения своих международных споров мирными средствами.

государства является положительным явлением, поскольку укрепляет его суверенитет, конкретизирует его проявление в различных сферах государственно-правовой жизни, то к вопросу о возможности его сужения следует относиться крайне осторожно, поскольку оно может привести к подрыву принципа государственного суверенитета. Поэтому следует учитывать философскую категорию «мера», которая предполагает для данного «качества» определенную количественную характеристику¹. Но и этим замечанием не исчерпывается проблема. Полагаем, что для существования суверенитета государства имеет значение не просто сохранение за ним определенного количества суверенных прав, процент которых от общей массы превышает определенный критический порог. Для того чтобы государство оставалось суверенным, принципиально важно сохранение за ним права реализации определенных основоположных суверенных прав, независимо от того, какую долю от общей массы прав они составляют. К таким правам следует отнести прежде всего права, обеспечивающие экономическую самостоятельность государства (право на сбор налогов и сборов, право на энергетические ресурсы, право на разработку природных ресурсов и управление ими), а также суверенное право на определение своей компетенции, осуществление принуждения и проведения самостоятельной внешней политики. Как показывает опыт СССР, где союзные республики провозглашались государствами, за которыми признавались суверенные права, но которые были лишены возможности реализовывать именно этот блок прав, невозможно обеспечить суверенитет таких политико-территориальных образований, вследствие чего они не превращаются в полноценное государство. На объективность этого вывода указывает и ситуация с обеспечением суверенитета государствами, которые вошли в состав Европейского Союза. Вопреки передаче (делегированию) права реализации наднациональным институтам значительного количества суверенных прав государства-члены остаются суверенными, поскольку сохраняют за собой реализацию выше перечисленных суверенных прав. В свою очередь, Европейский Союз несмотря на концентрацию в своих руках значительных полномочий не может реализовать верховенство власти в

¹ Козлов, А. К союзу суверенных государств / А. Козлов, М. Шафир // *Общественные науки и современность*. – 1991. – № 4. – С. 85.

границах своей территории, поскольку существенным образом ограничен в вопросе формирования собственного бюджета и не может обеспечить реализацию принятых им решений, иначе как через обращение к органам власти государств — членов.

Особое значение в связи с изложенным приобретает суверенное право государства на определение своей компетенции, поскольку в эпоху глобализации и региональной интеграции активно развивается процесс делегирования властных полномочий от национального правительства к наднациональным структурам и международным организациям. Следует отметить, что наднациональные союзы в силу своей природы стремятся закрепить за собой исключительную компетенцию по широкому кругу вопросов во всех сферах общественной жизни¹, а также возможность самостоятельно, без участия национальных правительств расширять свою компетенцию. В этих условиях для сохранения суверенитета исключительное значение приобретает право национальных правительств самостоятельно определять свою компетенцию. Соответственно, исходя из договорного характера таких образований, любые изменения компетенции не могут решаться наднациональными структурами в одностороннем порядке, поскольку это является прерогативой государств-членов, суверенитет которых первичен. Перечень исключительных полномочий, переданных наднациональному союзу, не должен носить открытый характер и не должно быть норм-лазеек, которые разрешали бы самостоятельно расширять их перечень. В исключительную компетенцию межгосударственного союза должны передаваться лишь те полномочия, реализация которых действительно на наднациональном уровне может оказаться более эффективной, чем на национальном уровне.

В-шестых, суверенные права государства являются неотъемлемыми, поскольку необходимы для его нормального функционирования. Они

¹ О. М. Мещерякова отмечает, что в отличие от международного права, в праве ЕС развитие пошло таким образом, что институты Союза, созданные государствами-членами на основе договора, всячески оспаривают у государств их суверенные компетенции. Владая определенной компетенцией (во всех сферах), и реализуя ее, институты ЕС «попутно» стараются достичь и собственной цели – все большей самостоятельности (Мещерякова, О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Мещерякова. – М. : РУДН, 2010. – С. 20–21).

признаются неотъемлемыми, поскольку выступают слагаемыми государственного суверенитета, конкретизируя его содержание. Суверенные права имманентно присущи государству — они никем ему не дарованы, а потому не могут быть ни отобраны у них, ни ограничены в объеме. Так было и так будет, по крайней мере до тех пор, пока не появится мировое государство, которое бы сосредоточило в своих руках всемирную полноту власти и силу принуждения. Пока главными субъектами в международном праве остаются суверенные государства, их сила была и останется *ultima ratio*. Может иметь место лишь временное ограничение права реализации государством своих суверенных прав, но, подчеркнем, отнюдь не самого суверенного права как такового, по решению международного сообщества в лице Совета Безопасности ООН в соответствии с положениями ее Устава (статьи 39–51) с целью обеспечения международного мира и безопасности.

Суверенная власть призвана проявлять заботу об интересах своего народа, выступающим ее источником, и созданного им государства. Соответственно по общему правилу государственная власть не имеет права заключать соглашения или идти на иные шаги, которые наносят ущерб государству. Исключения из этого правила составляют случаи *force majeure* (например, вследствие оккупации страны), но и в этом случае государственная власть как суверенная обязана немедленно прекратить навязанное соглашение или решение, как только это ему разрешит соотношения сил или международная ситуация¹.

Одновременно следует подчеркнуть, что высшая государственная власть не имеет права отказаться от своей независимости в пользу других государств или межгосударственных союзов, не имеет права поставить любую другую власть выше себя. Это означало бы забрать у себя верховенство и передать его кому-то другому, на что она не имеет права, поскольку это было бы нарушением прав народа как источника государственной власти, который создал ее именно для обеспечения своей независимости, а не для того, чтобы созданная им власть подчинила народ чужой воле и власти.

¹ Тихомиров, Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. – М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». – 1998. – 672 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apocalypse.orthodoxy.ru/monarchy/455.htm>

На основании выводов, полученных из анализа суверенных прав государства, предлагается следующий подход к определению исследуемого явления: суверенные права — это необходимые для существования и развития государства правовые возможности, которые признаны неотъемлемыми, должны быть общими и равными для каждой страны.

РАЗДЕЛ 4 ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Тема суверенитета государства занимает особое место не только в общей теории государства и права¹. Важнейшее место принадлежит ей также в науке и практике международного права и международных отношений. Суверенитет является неотъемлемым признаком государства как субъекта международного права. Поэтому с изменениями в понимании этого фундаментального понятия связаны переломные моменты в истории международного права. Любая попытка по-новому рассмотреть понятие суверенитета (сузить либо расширить его) отражается на теории государства, а трансформации внутри государства отражаются на понятии суверенитета². Следует заметить, что представления о суверени-

¹ Проблема суверенитета с самого начала ее концептуально определенной постановки в новой истории была предметом многоаспектного изучения философов, политологов, конституционалистов, историков, теоретиков права и т.п. Объективной основой необходимости изучения проблемы общественными науками является то, что суверенитет, как известно, воплощается в разных формах, его реализация обусловлена многими факторами внешнего и внутреннего, объективного и субъективного характера. Теория и практика суверенитета, в свою очередь, существенно влияет на другие политико-правовые явления, приводит к их видоизменению, модификации, ограничению. Это требует глубоких исследований понятия и сущности суверенитета, его признаков и форм реализации, места и значения в системе политических и юридических категорий.

² Однако не следует полностью отождествлять суверенитет и государство, поскольку такое отождествление может привести к утрате понимания того, что суверенитет в первую очередь отражает отношения власти между людьми в обществе и между обществами. Из этого вытекает, что суверенитет в той мере, в которой он является отражением политических отношений в обществе, зависит от состояния общественного взаимодействия и процессов, развивающихся внутри института государства.

тете, как собственно и понятие суверенитета, с момента своего появления постоянно эволюционировали, развивались, обогащались новым содержанием¹.

Суверенитет — ровесник государства и его незаменимый спутник. Начиная с XVI века, когда в Аугсбургском соглашении между императором Священной Римской империи Карлом V и немецкими лютеранскими князьями впервые четко было прописано правило о невмешательстве в духовные дела монархов-соседей, принцип суверенности начал проникать в политическое сознание европейцев, подчиняя себе не только политико-философскую мысль, но и международное право. Идея суверенности, предложенная французским политическим мыслителем Жаном Боденом² в качестве оправдания централизации власти в раздробленных феодализмом княжествах, оказалась востребованной и философами международного права, выработавшими её для обоснования принципа неприкосновенности [внутреннего] суверенитета, то есть невмешательства одного государства в дела другого³. Хотя суверенитет эпохи модернити (эпоха модернити — термин, который используется для обозначения периода XVII — середины XX века) не был окончательно

¹ Алексеев, Н. Н. Идея государства. Очерки по истории политической мысли [Текст] / Н. Н. Алексеев. — Нью-Йорк, 1955. — 350 с.; Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества [Текст] : монография / Н. И. Грачев. — М. : ИКД «Серцало-М», 2009. — 320 с.; Моджорян, Л. А. Понятие суверенитета в международном праве [Текст] / Л. А. Моджорян // Сов. государство и право. — 1955. — № 1. — С. 68–76.; Палиєнко, М. І. Проблема суверенітету сучасної держави [Текст] / М. І. Палиєнко. — Х. : Юрид. вид-во НКЮ УСРР, 1929. — 38 с.; Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение [Текст] / Н. И. Палиенко // Временник демидовского Юрьевского лицея. — 1904. — Кн. 89. — С. 1–76; Таубе, М. История зарождения современного международного права (средние века). Введение и часть общая [Текст] / М. Таубе. — СПб. : Типолитограф. П. И. Шмидта, 1894. — 370 с.; Weber, C. Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange / C. Weber. — Cambridge : Cambridge university press, 1995. — 147 p.

² Боден Жан — французский политический мыслитель, теоретик естественного права. В своем главном произведении «Шесть книг о республике» (1576) отрицал божественное происхождение власти монарха, обосновал идею конституционной монархии и принцип неделимости государственного суверенитета, защищал вертерпимость.

³ Bodin, Jean. Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in München / Hrsg. von H. Denzer — München : Beck, 1973. — XVI. — 547 s.

ным решением фундаментальных проблем «войны всех против всех», страха и насилия, тем не менее, он стал краеугольным камнем системы международных отношений, которая смогла установить минимальный набор правил, регулировавших и продолжающих регулировать вопросы войны и мира между государствами.

Рассуждая о содержании понятия «суверенитет», необходимо согласиться с Г. Еллинеком, справедливо отмечавшим, что суверенитет по своему историческому происхождению является прежде всего политической идеей, которая позднее становится юридической. Не ученые-затворники открыли его в своих кабинетах — он обязан своим существованием могущественным силам, борьба которых наполняется содержанием столетий¹.

Рассматривая суверенитет с точки зрения международного права, следует прежде всего обратить внимание на то, что международное право как особая правовая система выступает в виде определенной совокупности юридических принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения с целью обеспечения мира и сотрудничества. Это достаточно краткое определение отражает наиболее существенные черты международного права, среди которых и тот факт, что нормы этой правовой системы призваны регулировать особую разновидность общественных отношений — межгосударственных, то есть властеотношений с участием суверенных государств. В свою очередь единственным и основным субъектом международного права продолжительное время было именно государство. Оно и ныне относится к категории первичных субъектов международного права. А суверенитет был и остается главным свойством этого субъекта международного права. Именно суверенитет государств предопределяет образование международно-правовых норм, определяет особенности объекта регулирования и способ функционирования международного права.

По мнению И. Д. Левина, «наиболее насущные проблемы отношения международного права к национальному праву, о юридической природе международной организации, о носителе высшей власти в государстве, о “распределении власти”, природе союзного государства, о границах власти государства — все эти вопросы безусловным и органичным об-

¹ Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. – СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – С. 354.

разом связаны с проблемой суверенитета, а их решение с решением проблемы суверенитета»¹. Нельзя не согласиться и с мнением другого известного ученого-международника В. Э. Грабаря, который называл вопросы о понятии государства, его государственности и независимости общими и в то же время основными и важнейшими вопросами международного права, без рассмотрения которых невозможно составить правильное представление и о его отдельных институтах»².

Международное право — особая система права, создавшая необходимые рамки сосуществования и взаимоотношений именно суверенных субъектов, и развивается оно по своей собственной логике, а в понятии суверенитета это право проявляется как основной элемент дифференциации³. Именно суверенные государства способны обеспечивать функционирование международного права. Они являются как бы источником властной энергии этого права. Именно в силу суверенитета государства создают нормы международного права, наделяя их юридически обязательной силой, приводят в действие механизм их осуществления.

Как указывает Р. Б. Хорольский, «суверенитет государств является одним из основополагающих условий существования современного международного права как разновидности мирового порядка — поскольку международное право развивалось одновременно с концепцией политической суверенности. Это было характерно как во времена становления классического международного права, так и для современного международного права»⁴.

Итак, политическое бытие концепции суверенитета столь продолжительно (без малого четыре столетия), ее роль столь значительна, а основные положения столь солидны, что суверенитет вполне можно сравнить с политико-юридическим памятником, который запечатлел

¹ Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – С. 3.

² Грабарь, В. Э. Римское право в истории международно-правовых учений. Элементы международного права в трудах легистов XII – XIV веков [Текст] / В. Э. Грабарь. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1901. – I–VII. – С. 5.

³ Нгуен Куок Динь. Международное публичное право : в 2 т. Т. 1 : Формирование международного права. Кн. 2. Международное сообщество : пер. с фр. [Текст] / Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алэн Пеле. – Киев : Сфера, 2000. – С. 42.

⁴ Хорольський, Р. Б. Правові засоби вирішення міжнародних спорів у рамках Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Р. Б. Хорольський. – Х., 2001. – С. 18.

особенности конкретных политических отношений в конкретную эпоху и воспроизводит их по сей день¹. Однако, как отмечает К. Кузнецова, суверенитет с самого начала обладал свойством универсальности: он возник как исторически конкретное, глубоко контекстное явление сначала из борьбы европейских монархов и князей, затем — из стремления положить конец этой борьбе. Понятие суверенитета закрепилось в политической теории и практике в период усиления национальных государств, а с течением времени сам суверенитет постепенно превратился в своего рода атрибут государства².

Особая необходимость в исследовании темы суверенитета ощущается в современном мире, в условиях возрастающей взаимозависимости государств. Интенсивная глобализация³ и активные интеграционные процессы, которые сопровождаются возложением государствами своих традиционных функций, полномочий на международные организации с целью успешного решения региональных и универсальных задач, становятся очевидной тенденцией развития современного международного сообщества⁴. Развитие надгосударственности (supranationalism)

¹ Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Международные процессы. – Т. 4. – № 2(11). Май–август 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eleventh/007.htm>

² Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Международные процессы. – Т. 4. – № 2(11). Май–август 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eleventh/007.htm>

³ Глобализация является одним из наиболее актуальных вопросов современного мира, который активно обсуждается во всех государствах на разных уровнях. В основе глобализации как объективного процесса лежат исторические предпосылки и результаты научно–технического прогресса, прежде всего развитие связи и телекоммуникационных технологий. Сначала глобализация рассматривалась только как экономическое явление, но в настоящее время общепризнанным является факт, что процессы глобализации оказывают глубокое влияние и на другие сферы международного сотрудничества: экологическую, социальную, политическую, включают в себя правовые и культурные аспекты, которые в полном объеме сказывается на реализации прав человека. Глобализация отражает возрастающую взаимозависимость всех государств, например, когда события в государстве в одной части мира имеют значение для лиц, проживающих в государствах других регионов.

⁴ Возможности любого, даже наиболее эффективно функционирующего государства могут быть реализованы при многосторонней адаптации к новым глобальным реалиям и укреплении стабильности с помощью института международных организаций. Все более очевидным является факт, что глобальные проблемы, которые сегодня стоят перед человечеством, не могут быть преодолены государствами поодиночке.

в деятельности международных организаций хотя и является достоянием современных объединительных процессов, тем не менее вызывает споры среди юристов-международников. Предмет таких споров — не только природа явления, но и правомерность его существования с точки зрения государственного суверенитета и современного международного права.

В свою очередь, в результате глобализации и развития надгосударственных аспектов в деятельности международных организаций постепенно меняется и роль государств¹. Возникает определенный дисбаланс между политическим, экономическим и юридическим пониманием суверенитета в тех секторах, сферах, которые затронули процессы глобализации. Государствам как первичным субъектам международного права приходится принимать решения, исходя из необходимости учитывать не только внутрисударственные политико-правовые аспекты и ограничения, обусловленные стремлением сохранить свою легитимность, но и международные реалии мирового сообщества, которое все более интегрируется. Сегодня государства, которые неспособны приспособить свою национальную политику к многоаспектным требованиям современного мира, не могут эффективно справляться с требованиями всемирной интеграции и их возрастающим влиянием на внутрисударственную политику.

И хотя современные вызовы времени свидетельствуют о том, что региональная интеграция и глобализация требуют от государств переосмысления традиционного представления о суверенитете в международных отношениях (сложившегося еще в результате формирования Вестфальской системы «независимых государств»), тем не менее, нельзя согласиться с мнением (которое все чаще высказывается современными учеными и политиками), что основное понятие современного международного права — государственный суверенитет, утратило своё значение и свою роль в жизни международного сообщества², а также с

¹ Глобалізація і безпека розвитку : монографія [Текст] / О. Г. Білоус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; кер. авт. кол., наук. ред. О. Г. Білоус. – К. : КНЕУ, 2001. – 773 с.; Лукашук, И. И. Глобализация, государство, право, XXI век [Текст] / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 2000. – С. 16.

² Corbett, P.E. The Growth of World Law. – Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1971. – P. 175–178, 203.

идеями о том, что наднациональность, усиливающаяся в рамках системы международных организаций, является тенденцией, угрожающей независимости и самостоятельности государств¹, которая может привести не только к изменению природы суверенного государства, а даже к его исчезновению². Конечно, тезис об усилении наднациональных черт в деятельности отдельных международных образований, в частности Европейского Союза, является достаточно обоснованным, однако предположения о кардинальном изменении природы суверенитета государства в международном праве, а тем более о возможности исчезновения суверенного государства являются сомнительными.

Глобализация в действительности ведет к усложнению управления международной системой и национальным обществом. Государствам приходится совместно решать не только международные проблемы, но и задачи, которые еще вчера были сугубо внутренними. Все больший объем общественных отношений выходит за пределы государственных границ, а их регулирование возможно только путем взаимодействия государств. При этом именно суверенные государства несут ответственность как за положение дел внутри государства, так и за порядок на международном уровне. Ни одно другое образование не способно заменить государство в этом качестве.

Можно полностью согласиться с С. В. Черниченко, который, рассуждая о значении суверенитета государства, указывает: «Сомневаться

¹ Создается ошибочное впечатление, что в связи с развитием глобализации проблемы человечества не могут решаться в рамках традиционной системы международного права, несмотря на его потенциал, заложенный в Уставе ООН, который обеспечивает суверенное равноправие государств, общую безопасность, защиту экономических интересов государств и культурного разнообразия.

² Существует мнение, что вследствие глобализации происходит девальвация одного из самых главных институтов цивилизации – государства. При этом современная концепция государственного суверенитета ставится под сомнение практически во всех ее основных составляющих. О. Г. Мовсесян, С. Б. Огнивцев, Ю. В. Шишков и многие другие авторы придерживаются мнения, что национальные государства изжили себя, несовместимы с глобализацией, потому что экономическая мощь транснациональных корпораций превосходит мощь средних государств. (Мовсесян, А. Транснациональный капитал и национальные государства [Текст] / А. Мовсесян, С. Огнивцев // *Мировая экономика и международные отношения*. – 1999. – № 6. – С. 37; Шишков Ю. В. *Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируется СНГ* [Текст] / Ю. В. Шишков. – М. : III тысячелетие, 2001. – 478 с.

в необходимости сохранения этого термина означает почти то же, что ставить под сомнение целесообразность сохранения термина “государство”»¹.

Как известно, политическая сущность суверенитета воплощается в праве — национальном (внутригосударственном) и международном, определяет их основу и, как уже говорилось, главное содержание.

Практически общепризнанным в отечественной литературе, особенно международно-правовой, является такое определение этого понятия: суверенитет государства (государственный суверенитет) — это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях. В этом смысле суверенитет — правовое понятие, которое отражает наиболее общие юридические свойства, присущие государству. Юридические признаки суверенитета (верховенство и независимость) выражают действительные качественные особенности любого государства, которые проявляются в реальных общественных отношениях. Государство существует как реальная сила, способная осуществлять верховную власть на своей территории и выступать как суверенная независимая организация в международных отношениях. По мнению М. А. Ушакова, универсализируя суверенитет, международное право устанавливает конкретное содержание государственного суверенитета, то есть определяет конкретные рамки свободы действия государства².

Говоря о государственном суверенитете в контексте международного права можно согласиться с более широким определением этого понятия, которое предложил А. А. Моисеев. По его мнению, суверенитет (государственный) — это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, которое символизирует его политико-правовую самостоятельность, высшую ответственность и ценность как первичного субъекта международного права; это юридическое свойство, необходимое для исключительного верховенства государственной власти, предусматривает неподчинение власти другого государства. Суверенитет возникает или исчезает в силу добровольного изменения статуса

¹ Черниченко, С. В. Теория международного права. В 2 т. Т. 2 : Старые и новые теоретические проблемы [Текст] / С. В. Черниченко – М.: Изд-во «НИМП», 1999. – С. 87.

² Ушаков, Н.А. Суверенитет в современном международном праве [Текст] / Н. А. Ушаков. – М., 1963. – С. 23.

независимого государства как целостного социального организма. Он обусловлен правовым равенством независимых государств и лежит в основе современного международного права. В современном международном праве в суверенитете отсутствуют рамки, он целостный, не влияет на фактическое соотношение сил в международном сообществе, гарантирует независимость и самостоятельность государств независимо от характера их взаимоотношений, объема и конкретного вида осуществляемых государственной властью функций¹.

Суверенитет — это категория функциональная. Он обеспечивает определенный уровень политической свободы внутри государства, то есть предоставляет право устанавливать законы, определяет возможные исключения из них, обеспечивает международно-правовую защиту суверена от вмешательства извне и т.д. Способ понимания суверенитета зависит от того, какие критерии его оценки избраны в качестве основы.

Традиционно в теории государства и права суверенитет рассматривают через призму двух взаимосвязанных понятий: внутренний суверенитет, который проявляется через возможность государства распоряжаться своей территорией и ресурсами, а также издания законов и принуждения подданных к их выполнению; и внешний, характеризующийся возможностью проводить независимую политику, устанавливать дипломатические отношения с другими государствами, объявлять им войну и заключать мир.

«Верховенство», «полновластие» и «независимость» — важнейшие атрибуты суверенитета, которые в силу своей дуалистической динамической связи могут раскрыть сущность суверенитета и его развитие.

В работе американского ученого Стивена Д. Краснера предложено рассматривать суверенитет в четырех ипостасях: 1) внутренний суверенитет как принцип организации публичной власти в государстве и контроля над ней со стороны общества; 2) суверенитет взаимозависимости (*interdependence sovereignty*), позволяющий контролировать трансграничные передвижения; 3) международный правовой суверенитет, утверждающий равноправие государств на международной арене; 4) «вестфаль-

¹ Моисеев, А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности (в контексте глобализации) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 [Текст] / Алексей Александрович Моисеев. – М., 2007. – С. 8.

ский» суверенитет, запрещающий внешним акторам (участникам международных отношений) вмешиваться в распределение властных полномочий внутри государства¹.

Внутренний суверенитет, как правило, определяют как особый тип отношений власти в политическом сообществе. Такое понимание суверенитета продолжает традицию ранних теоретиков этого явления — Ж. Бодена² и английского философа Т. Гоббса³, которые стремились создать интеллектуальную опору для легитимизации процесса централизации власти. Правда, они утверждали, что власть непременно должна концентрироваться в одних руках, быть абсолютной и неделимой. Сегодня внутренний суверенитет предусматривает не столько соблюдение одной модели отношений власти с другими субъектами, сколько толерантность, право народа на самоопределение и выбор формы правления.

Такая трактовка суверенитета вызывает множество сетований со стороны тех политиков, правозащитников и правоведов, которые не готовы мириться с узурпацией власти, авторитарной политикой, отсутствием демократического контроля над властью. Поэтому внутренний суверенитет более тесно связан с внешним и «вестфальским» суверенитетом, чем этого хотелось бы тем многим лидерам, которые ищут «независимость».

Суверенитет взаимозависимости, по сути, означает способность государства осуществлять контроль над финансовыми, человеческими, товарными потоками, проходящими через границу государства. Ослабление способности контролировать трансграничные потоки — объективный процесс, обусловленный возрастанием объема взаимоотношений между людьми, а также влиянием человека на природу. Государства оказались бессильными против разрушительного цунами, поразившего Азию в декабре 2004 г., они не способны контролировать распространение инфекционных заболеваний, таких как свиной грипп. Правительства

¹ Krasner, Stephen D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999. — 173–197; *Problematic Sovereignty* / S. D. Krasner (ed.). New York: Columbia University Press, 2001. — P. 83–104.

² Bodin, Jean. *Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in München* / Hrsg. von H. Denzer. — München: Beck, 1973. — XVI. — 547 s.

³ Гоббс, Т. *Левифан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского*. — М., 1936, — 503 с.; Гоббс, Т. *Сочинения* в 2 т. Т. 1. — М., 1989. — 622 с.

не могут предотвратить увеличения последствий техногенных катастроф на территории «вверенных» им государств. Западные страны все хуже справляются с потоком иммигрантов из малоразвитых стран, не могут полностью раскрыть наркотрафик и т.д.

Однако неспособность власти контролировать границы государства не влияет на его суверенный статус. Суверенитет существует как бы отдельно от обязательств суверенного государства. Ни один международный «полицейский», ни одна международная «власть» не способны принудить власть не только следовать моральному кодексу, но и просто контролировать границы. Тем временем именно непрозрачность границ в условиях ослабления режима ядерного нераспространения, террористической угрозы становится первостепенным условием безопасности¹.

Международный правовой или внешний суверенитет государства предусматривает, что суверен признается другими суверенами, которые воспринимают его в качестве единственного представителя, уполномоченного говорить от лица политического сообщества. Казалось бы, внешний суверенитет должен предоставляться сразу после установления внутреннего суверенитета. Закономерно, что когда суверенная структура власти одобряется подданными и народ признает суверенитет за верховной властью (или же согласен на передачу своего собственного, народного суверенитета избранным представителям), другие суверены обязаны признавать и уважать собственника/представителя суверенитета. В данном случае суверенитет имеет в виду статус, призванный легитимизировать суверенную власть в глазах подданных (граждан) и других суверенов. Признание суверенности государства *de facto* означает признание его равного статуса с другими.

Признание равенства государств стало заключительным аккордом в формировании системы межгосударственных отношений. Суверенитет заложил, создал основу для равенства — признавая за каждым народом право самостоятельно избирать форму правления, которую другие обязаны уважать. Именно этот подход к суверенитету распространен в юридической науке. Сегодня принцип суверенного равенства государств

¹ Цитируется по: Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Международные процессы. – Т. 4. – № 2(11). Май–август 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eleventh/007.htm>

зафиксирован в качестве одного из основных принципов, на которых основывается система межгосударственных отношений формально во главе с ООН¹.

Суверенитет является своеобразным «пропуском» государств на международную арену. Именно из него для государств вытекает ряд прав. Международное признание открывает практические возможности, например, для внешних займов, для защиты государством своих прав, в том числе и имущественных, для защиты прав своих граждан, юридических лиц, а также право на отстаивание своих интересов в судах других государств. Дипломатические представители признанного государства в свою очередь получают гарантии неприкосновенности, а его официальные лица — иммунитет от преследования. Суверенное признанное государство имеет право свободно заключать международные договоры, которые будут действовать даже в случае изменения правительства².

Внешний суверенитет, хотя и выступает важным инструментом позиционирования государства на международной арене, условием утверждения его идентичности, на самом деле является второстепенным относительно внутреннего суверенитета. Внешний суверенитет сам по себе не способен гарантировать территориальную целостность государства и даже его существование. Одновременно реализовать внутренний суверенитет в отсутствие внешнего можно только в условиях полной экономической и политической изоляции, которая практически невозможна в современном мире.

Вестфальская модель суверенитета основывается на формировании нетерпимости государства к внешнему вмешательству в свои внутренние дела. Государство, суверенитет которого признается другими, входит в круг суверенных государств и получает своего рода иммунитет против вмешательства. Внутренний суверенитет, таким образом, остается неприкосновенным. В рамках этой концепции суверенитет рассматривается как универсальная ценность, даже как самоценность, автономный моральный принцип. Государство суверенно лишь на том основании, что оно является государством.

¹ Более подробно об этом принципе пойдет речь далее.

² Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Международные процессы. — Т. 4. — № 2 (11). Май–август 2006 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eleventh/007.htm>

С точки зрения «вестфальского» суверенитета государство также должно минимизировать возможные ограничения суверенитета, которые могут налагаться внешним окружением. Одним из фундаментальных элементов вестфальской системы является доктрина невмешательства, она одновременно выступает юридическим проявлением концепции «вестфальского» суверенитета. Эта доктрина получила закрепление в международном праве одновременно с созданием Организации Объединенных Наций. Устав ООН (п. 7 ст. 2)¹ защищает, охраняет суверенитет государств. Он подтверждается Декларацией о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, о защите их независимости и суверенитета, принятой 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН². Принцип невмешательства во внутренние дела государств является одним из главных в международном праве.

Активными приверженцами «вестфальского» суверенитета традиционно являются слабые и развивающиеся государства, которые видят в нем гарантию невмешательства в их дела, даже если внутривнутриполитические процессы в этих государствах вызывают несогласие и негодование других стран, международного сообщества в целом. В этом смысле государства отводят суверенитету по сути роль правового прикрытия, защищающего их от вмешательства в их внутренние дела других субъектов международного права, в том числе по причинам гуманитарного характера. В таком случае, однако, проблема «юридической чистоты» внутреннего суверенитета выпадает из сферы интересов международно-го сообщества.

В науке также отдельно признают так называемую постмодернистскую концепцию суверенитета³. Эта концепция отражена в работах

¹ Организация Объединенных Наций: Сборник документов [Текст]. – М. : Изд-во «Наука», 1981. – 646 с.

² Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, о защите их независимости и суверенитета, принята 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Организация объединенных наций (ООН) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uapravo.net/data/base65/ukr65973.htm>

³ Начало этой концепции лежит в работах постмодернистов, например, французского культуролога Мишеля Фуко, который исповедовал идею биовласти. В соответствии с этой идеей жизнь как таковая становится основным объектом проектирования и расчетов государственной власти.

философа Джорджио Агамбена, который определял суверенитет как «исходную структуру, в которой право соотносится с жизнью, вбирает ее в себя, прекращая ее действие (запретом, принимающим форму суверенного исключения)¹. В результате, считает Дж. Агамбен, поскольку исключение повсеместно становится правилом, а государство проникает в частную жизнь человека через национальную идентичность, гражданство, права (которые, кстати сказать, зависят от гражданства), суверенитет становится своеобразной формой существования, причем как публичного, так и частного².

Разнообразие подходов к определению понятия суверенитета свидетельствует о его многогранности и сложности. Кроме того, такие подходы отражают не только юридические его признаки, но и те изменения, которые влияют на трансформацию этого понятия. При этом важно понять, насколько отвечают представления о суверенитете существующей окружающей политической действительности, а также в какой мере они учитывают новые взгляды и идеи, выходящие за рамки общепринятого явления. Другими словами, следует выявить, сохраняет ли представление о суверенитете свое нормативное ядро. За последние полстолетия в политической жизни почти всех государств мира состоялись изменения, поставившие вопрос не только о признании трансформации понятия суверенитета, но даже привели к попыткам его полного нивелирования.

Какие именно факторы повлияли на формирование современных представлений о содержании суверенитета? Среди наиболее заметных изменений, отразившихся на политическом сознании и в практике функционирования государств и общества после Второй мировой войны, стало ускоренное возрастание индивидуальной свободы, экспансия прав человека и демократии. Безусловно, мощный импульс этому процессу дали результаты и масштабы жертв трагической войны. В конце 1940-х — в начале 1950-х годов была создана основная правозащитная «инфраструктура» современного мира: в 1948 г. были приняты Всеобщая де-

¹ Agamben, Giorgio. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press, 1998. – P. 28.

² Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // *Международные процессы*. – Т. 4. – № 2 (11). Май–август 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/elevnth/007.htm>

ларация прав человека и гражданина и Конвенция о предупреждении и наказании преступления геноцида, в 1950 г. — Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод и др. Интенсивно начинает формироваться целая отрасль международного права — международно-правовая защита прав человека.

Усиление гуманистической компоненты во взглядах на международные отношения и, как следствие, в системе международного права само по себе стало мощным стимулом к критике суверенитета, к поиску возможностей его ограничения. Государство теряет свою исключительную компетенцию в области прав человека, предоставляя своим гражданам право защищать нарушенные права в международных органах и организациях. Кроме того, поводом к так называемой гуманитарной интервенции может стать систематическое и грубое нарушение государством демократических принципов, в том числе основных прав человека.

Появление новых международных институтов после Второй мировой войны естественным вызвало общее увеличение международных обязательств, которыми оказались связаны различные государства, что в свою очередь не могло не повлиять на взгляды о трансформации понятия суверенитета. Это значит, что представления о суверенитете начинают изменяться в меру возрастания взаимозависимости государств. Утверждать, что государства сегодня настолько же «суверенны», как пятьдесят-шестьдесят лет тому назад, означало бы игнорировать действительность. Масштаб взаимозависимости, рожденный лавиной международных норм, таков, что государства все больше ощущают бремя постоянно возрастающих международных обязательств. В определенный момент принятые на международном уровне правовые нормы приобретают самостоятельную логику и начинают жить собственной жизнью¹. Это значит, что по сути новые международные обязательства государств будто бы «суживают» пространство национального суверенитета.

Отдельным фактором, который повлиял и продолжает влиять на современные подходы к изучению проблемы суверенитета, следует считать и опыт европейской интеграции, которую в течение всей ее более чем пятидесятилетней истории можно расценивать как эксперимент с суве-

¹ Sands, Philippe. Lawless World. America and the Making and the Breaking of Global Rules. London: Allen Lane, 2005. — P. XVI–XVII.

ренитетом. Однако тот факт, что новый суверенный порядок, возникший в Европе, заслуживает изучения, был признан сравнительно недавно. Формально единая Европа отвечает всем критериям суверенного образования, кроме одного — сложное интеграционное образование — Европейский Союз — не признается государством ни международным сообществом, ни самими европейцами¹.

Рассматривая вопрос о суверенитете с точки зрения международного права, необходимо напомнить, что современное международно-правовое содержание суверенитета отражает существование на международной арене независимых и юридически равных первичных субъектов международного права. Суверенное равенство государств, закрепленное в международном праве, означает именно юридическое равенство государств, обеспечивающее одинаковый объем прав, возможностей и обязанностей для всех независимых субъектов международного права². В этом контексте суверенитет представляется не только как императивный принцип международного права³, но и как характерная особенность современного международного сообщества, а также приоритетное условие существования международного права в его современном виде. При этом суверенитет не определен заведомо существованием определенных государственных прав и не зависит от осуществляемых государственной властью функций, а зависит от свободы (воли) государства возлагать на себя или отказываться от тех или иных обязательств. Суверенитет как качество государства касается вопроса существования государства, и прежде всего наличия его правосубъектности, а объем государственных прав — это прежде всего вопрос объема правоспособности государства. В свою очередь право-

¹ Сегодня неопровержимым в науке является факт, что ни одно исследование суверенитета не может считаться исчерпывающим без осмысления политических процессов, происходящих в Европе, поскольку богатейший материал для анализа трансформации суверенитета обеспечивает именно опыт европейской интеграции.

² Первичные субъекты международного права наделены универсальной компетенцией. Такая компетенция в полном объеме принадлежит субъектам международного права, имеющим суверенитет (государства) или, по крайней мере, «зачатки» суверенитета (народы и нации, борющиеся за свою независимость).

³ О принципах международного права (в том числе и о принципе суверенного равенства государств), которые наиболее ярко отражают такое качество государства, как суверенность, пойдет речь дальше.

способность (а точнее, правосубъектность) возникает именно в связи с наличием суверенитета. В рамках современного международного права невозможно путем влияния на компетенцию суверенного государства вызвать исчезновение первичного субъекта международного права без его добровольного согласия. Иными словами, невозможно вынудить государство отказаться от своей правосубъектности.

Поскольку любое государство наделено универсальной компетенцией, то оно самостоятельно, по своему собственному усмотрению, имеет право устанавливать предметы своего ведения и выполнять тот объем и то количество функций, которые само государство считает необходимым. Есть государства, расширяющие свою компетенцию, и есть такие, которые, наоборот, стремятся к ее сужению (как правило, путем передачи некоторых своих полномочий в пользу международной или наднациональной организации)¹. То есть объем полномочий у государств может и не совпадать. Даже государства, имеющие приблизительно одинаковый уровень социально-экономического, политического, духовного развития, могут существенно отличаться по объему осуществляемых ими прав. Таким образом факт наличия государственного суверенитета не зависит от качества и количества осуществляемых государством функций.

Государственный суверенитет как политико-правовое качество государства не зависит и от характера соблюдения государственной властью международного права, своего национального законодательства, а также от установленного внутригосударственного политического режима². Безусловно, допуская правовые нарушения, государственная власть ставит под угрозу легитимность своего существования и установленного ею политического режима. Из-за нарушения междуна-

¹ Среди последних, например, бывшие колонии, которые по различным причинам решили не терять политико-правовой связи со своими бывшими метрополиями (Новая Каледония – ассоциированное с Францией государство, Пуэрто-Рико – ассоциированный штат США), или государства – члены Европейского Союза, которые ради достижения целей интеграции довольно существенно ограничивают свои суверенные права (прежде всего в экономической сфере) в пользу межгосударственного образования.

² Более подробно об этом см.: Буроменский, М. В. Политические режимы государств в международном праве (влияние международного права на политические режимы государств) [Текст] / М. В. Буроменский. – Харьков: Ксилон, 1997. – 244 с.

родного права или прав человека государство может попасть в категорию «государства-изгоя», но при этом насильственное лишение государства суверенитета с точки зрения современного международного права является недопустимым.

Важным свойством государственного суверенитета является его неотчуждаемость. Ни о каком делении суверенитета не может идти речь. Любое деление суверенитета, безусловно, ведет только к его уничтожению и к исчезновению первичного субъекта международного права.

Будучи суверенным, государство имеет право самостоятельно и свободно решать свою судьбу, вплоть до отказа от суверенитета. Даже если государство добровольно попадает под власть другого государства, передачи суверенитета от одного государства к другому не происходит. Речь идет о случаях слияния государств. С момента объединения государство, которое присоединяется, теряет свой суверенитет, лишается его. Причем делает это в современных условиях государство по собственному желанию. Одновременно с потерей государством своей независимости его суверенитет исчезает как свойство государства, он не отчуждается и его не отбирают. Поэтому не существует относительного, фрагментарного, «уменьшенного» суверенитета.

Общеизвестно, что участие государства в многостороннем сотрудничестве и международных организациях путем реализации определенного объема и качества своих прав, которые присущи государственному суверенитету, является не ограничением, а реализацией суверенитета, даже если речь идет о правах, которые государства традиционно относят к внутригосударственной компетенции¹. Взаимозависимость государств, о которой уже шла речь, на современном этапе развития международного сообщества лишь подтверждает такое понимание суверенитета. Кроме того, никакие международные обязательства не способны уменьшить универсальную правоспособность государства. Ограничение сво-

¹ Суверенные государства, преследуя свои национальные интересы, добровольно соглашаются осуществлять и ограничивать свои права, присущие им в силу наличия государственного суверенитета, с помощью международных договоров. Любой международный договор несет в себе как возможность реализации государственных прав, так и возможность ограничения прав его государств-участников. Только само государство имеет право решать, какие вопросы внутригосударственной компетенции и в каком объеме оно делает предметом международного договора.

боды действий государства, вытекающие из его международно-правовых обязательств, является не ограничением государственного суверенитета, а ограничением правоспособности государства, то есть ограничением в осуществлении определенных прав. Рамки реализации государственных прав обусловлены, прежде всего, взаимной заинтересованностью государств уважать суверенитет и права других государств.

В литературе иногда высказывается мысль, что суверенитет — это категория, имеющая абсолютный характер. Так, А. А. Моисеев, считает, что государственный суверенитет не имеет границ и представляет собой единую волю народа — он или существует, или его нет. Само международное право основано на абсолютной природе суверенитета, гарантирует независимость и самостоятельность государств независимо от характера их взаимоотношений и объема осуществляемых полномочий¹. Однако такая мысль скорее основывается на понимании суверенитета как абсолютной свободы действий. Между тем «абсолютный» суверенитет невозможен. Суверенитет одного государства всегда ограничен суверенитетом другого государства. Суверенные права государств могут реально существовать лишь при условии уважения и признания аналогичных прав за другими государствами. Такие понятия, как суверенитет и правосубъектность государства, не означают абсолютной правоспособности (свободы) государств в международных действиях. В условиях взаимозависимости государств существование их неограниченной правоспособности невозможно. Правоспособность государств относительна. Преследуя свои национальные интересы, государство чаще всего само заинтересовано в ограничении своих государственных прав для достижения многосторонних общих целей в рамках международного сообщества.

Как уже отмечалось, заключая многочисленные международные договоры как на двустороннем, так и на универсальном уровне, государство не уменьшает, а реализует свой государственный суверенитет. Именно способность заключать международные договоры по своему собственному усмотрению (то есть те договоры, в которых предмет и цель отвечают интересам государства), наравне с правом принимать

¹ Моисеев, А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности (в контексте глобализации) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 [Текст] / Алексей Александрович Моисеев. – М., 2007. – С. 9.

участие в международных организациях и создавать юридически обязательные правила поведения, а также нести ответственность и привлекать к ответственности за нарушение норм международного права других субъектов международного права, и является реализацией правосубъектности государства в международном праве, которая напрямую зависит от наличия суверенитета. Только по собственному желанию ныне государства включают в свое законодательство положения, касающиеся возложения государственных прав на международные организации, которые получают право самостоятельно принимать решения относительно государства, независимо от его согласия. Речь идет об определенных полномочиях внутренней компетенции государств, традиционно принадлежащих к важным аспектам государственного суверенитета, — экономике, обороне, правах граждан и др., которые современные государства также могут регулировать с помощью норм международного права на двустороннем и многостороннем уровнях.

Полномочия любого государства более широкие, чем полномочия любой высокоинтегрированной организации. Ограничить суверенитет государства в рамках международной организации невозможно без нарушения международного права или изменения фактического международно-правового статуса такой международной организации. Именно государственная власть суверенных государств-членов, учреждающих международную организацию, определяет, какие цели и задачи делегировать международной организации и какими именно полномочиями ее наделить, а также закрепляет в своем законодательстве положения о возможности возложения государственных прав на международную организацию.

Итак, в рамках международной организации может осуществляться лишь ограничение суверенных прав, а не суверенитета. А наличие суверенитета это признак, в соответствии с которым можно проводить различие между государством и другими субъектами международного права.

Основная ценность суверенитета на современном этапе состоит в том, что суверенное государство может в любое время свободно взять на себя осуществление необходимых ему полномочий или отказаться от их осуществления в соответствии с международным правом. Это касается и возможности отказаться от прежде принятых государством международных обязательств. Что же касается реализации универсального

объема государственных прав, то любое их осуществление или непосредственно государственной властью и/или посредством многосторонних межгосударственных механизмов является еще одним подтверждением независимости и самостоятельности суверенного государства.

Статус государств как основных субъектов международного права не меняется и в связи с глобализацией, он неотделим от таких понятий, как независимость и самостоятельность, а также права человека, общечеловеческие ценности и прогресс в достижении социальных целей. Объективный характер глобализации делает безосновательными размышления на тему, что ее развитие и влияние на суверенные государства могли бы происходить в иной форме. Государства, как правило, заинтересованы в приспособлении своих национальных интересов к интересам международного сообщества.

В результате изменения геополитической ситуации в мире государства получили возможность добиваться через международные организации тех целей, которых они самостоятельно, своими силами достигали бы с определенными трудностями.

Закономерным результатом развития глобализации стало появление политико-правовой концепции «несостоятельных» государств. Правительства «несостоятельных» государств демонстрируют свою неспособность создавать нормальные условия для экономического развития, защиты прав человека и благополучного проживания своих граждан. Доктрина международного права исходит из того, что суверенное государство обязано проявлять заботу о благосостоянии своего народа и выполнять свои обязательства перед международным сообществом в любое время. Поэтому, рассуждая об интеграции и глобализации, еще раз следует отметить, что суверенитет как сущностная характеристика государства не является предметом ограничения, речь идет именно об ограничении суверенных прав государства¹.

Из всего комплекса вопросов, связанных с проблемой суверенитета, одним из самых сложных является вопрос о соотношении суверенитета

¹ Основные особенности глобализации состоят в том, что этот объективный процесс, во-первых, связан со сложными процессами, в результате которых национальная деятельность государства все в большей мере осуществляется под влиянием международных факторов, а во-вторых, влечет за собой возникновение международных институциональных структур, политика в которых формируется под влиянием соотношения сил государств-участниц.

и международного права. Совместим ли суверенитет с международным правом как правом, стоящим над государством, или правом, которое выходит за пределы государства? Может ли существовать право, которое налагает обязательства на суверенное государство? Считается ли ныне суверенным государство, связанное высшим правопорядком? В литературе, посвященной проблеме суверенитета, можно найти различные мнения относительно этих проблем. Одни юристы, признавая безусловную значимость международного права, приходят к непризнанию суверенитета как понятию устаревшему. При этом предлагается заменить понятие «суверенитет» понятием внутренней компетенции государства, которое демаркируется международным правом. Другие выступают за примат (верховенство) внутреннего права государства над международным правом.

Проблеме соотношения международного и национального права наука международного права начала уделять внимание еще с конца XIX в. Первой специальной работой по этому вопросу была книга выдающегося немецкого юриста Х. Трипеля «Международное и внутригосударственное право», которая вышла в свет в 1899 г.¹ Однако еще раньше российские ученые Л. А. Камаровский² и Ф. Ф. Мартенс³ отмечали безусловную связь и взаимное влияние международного и внутригосударственного права как основную черту их соотношения. Так, Л. А. Камаровский писал, что международное право относится к сфере права публичного, имеющим своим исходным пунктом и центром государство, что, однако не мешает его самостоятельности по отношению к праву государственному. В полном согласии с этим он подчеркивал: между трактатами и законами существуют разнообразные и живые связи. Часто издаются законы, отвечающие трактатам, и, наоборот, заключаются последние для дальнейшего развития и осуществления первых... Здесь нужно четко разграничивать сферы — государственную и международную: нельзя одобрить ни перенесение государственных принципов на

¹ Цитируется по: Грабарь, В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) [Текст] / В. Э. Грабарь. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. – С. 149.

² Камаровский, Л. А. Основные вопросы науки международного права [Текст] / Л. А. Камаровский. – М., 1892. – С. 41.

³ Мартенс, Ф. Современное международное право цивилизованных народов [Текст] / Ф. Мартенс. – СПб. : Тип. А. Бенке, 1898. – Т. 1. – С. 34.

почву международную...ни поддержку любых порядков международными средствами¹.

Исторически в науке международного права в вопросе соотношения международного и внутригосударственного права существовало два основных направления: монистическое и дуалистическое. И то и другое — неоднородны. Так, монистическое течение распадается на теории примата международного права и примата внутригосударственного права. В свою очередь, дуалистическому подходу также не присуща гомогенность. Концепции, которые укладываются в русло дуалистической теории, основывались на размежевании международного и национального права и их неподчиненности друг другу. Некоторые авторы насчитывают три направления, выделяя в особое течение международно-правовой монизм, то есть примат международного права над национальным правом, кроме монизма внутригосударственного права, а также дуализма международного и внутригосударственного права².

Как следует из приведенных высказываний, российские дореволюционные авторы конца XIX — начала XX в. стояли на позициях дуализма. Именно дуалистическая теория прошлого во многом оказывала влияние на создание необходимой основы для современной доктрины соотношения международного и внутригосударственного права, которая сформировалась в отечественной науке международного права³. Анало-

¹ Камаровский, Л. А. Основные вопросы науки международного права [Текст] / Л. А. Камаровский. — М., 1892. — С. 41, 33–34.

² Буткевич, В. Г. Соотношение внутригосударственного и международного права [Текст] / В. Г. Буткевич. — К., 1981. — С. 12–15.

³ Блищенко, И. П. Международное и внутригосударственное право [Текст] / И. П. Блищенко. — М.: Госюриздат, 1960. — 239 с.; Василенко, В. А. Основы теории международного права [Текст] / В. А. Василенко. — Киев, 1988. — С. 34.; Гавердовский, А. С. Имплементация норм международного права [Текст] / А. С. Гавердовский. — К.: Вища школа, 1980. — 318 с.; Игнатенко, Г. В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права [Текст] / Г. В. Игнатенко. — Свердловск, 1981. — 59 с. Лукашук, И. И. Международное право в судах государств [Текст] / И. И. Лукашук. — СПб.: СКФ «Россия – Нева», 1993. — 301 с.; Мингазов, Л. Х. Эффективность норм международного права [Текст] / Л. Х. Мингазов. — Казань, 1990. — 200 с.; Мюллерсон, Р. А. Соотношение международного и национального права [Текст] / Р. А. Мюллерсон. — М.: Международные отношения, 1982. — 136 с.; Талалаев, А. Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации [Текст] / А. Н. Талалаев // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4. — С. 3–15; Усенко, Е. Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права [Текст] / Е. Т. Усенко // СЕМП. 1997. — М.: Наука, 1979. — С. 57–91.

гичные предпосылки отмечает преимущественно и зарубежная доктрина международного права.

Продолжая размышления в заданном русле, можно сослаться на высказывание А. А. Рубанова о том, что каждая из правовых систем, присутствующих на международной арене, призвана регулировать свой собственный круг отношений. Однако такое назначение не ведет к замкнутости и самоизоляции. Уместно повторить, что все правовые системы в современном мире взаимосвязаны. Национальное право каждой страны связано с правом других стран, а также с международным правом, международное право — с правом всех стран, существующих в мире¹. Другими словами, факт взаимосвязи правовых систем является неоспоримым.

Монистические концепции, пропагандирующие примат национального (внутригосударственного) права, исторически были первыми в теоретическом осмыслении вопроса о том, создает ли международное право автономный правопорядок наравне с национальным правом. Одним из первых монистов — приверженцев включения во внутригосударственное право международного права — был немецкий исследователь Дж. Д. Мозер (1701–1785)². В отличие от дуалистов, монисты опираются на идею объединения международного права и внутригосударственного права в одну правовую систему. Только в зависимости от того, какая часть преобладает — внутригосударственное право или международное — различают примат (верховенство) внутреннего права государства или права международного. Теории примата внутригосударственного права стали распространяться в конце XIX — начале XX в. преимущественно в работах немецких авторов (К. Бергбома, А. Цорна, М. Венцеля), которые базировались в принципе на «Философии права» (1821 г.) и взглядах Гегеля, считавших международное право правом «внешнегосударственным»³. Отсюда и представления о международном праве как о сумме внешнегосударственного права разнообразных государств, то есть «внешнее государственное право», что, в сущности,

¹ Рубанов А. А. Вопросы теории международных межправовых отношений [Текст] / А. А. Рубанов // Советское государство и право. – 1991. – № 19. – С. 99.

² Международное публичное право [Текст] : учебник для вузов (под ред. К. А. Бекяшева). – Изд. 3-е, перераб., доп. [Текст] – М., 2004. – С. 121.

³ Там же. – С. 122.

означало нигилистический подход вообще к существованию международного права. А. Цорн утверждал, что международное право является правом в юридическом смысле, только когда и поскольку оно является государственным правом, что суверенитет и международное право — взаимоисключаемые понятия. Однако уже в те времена потребности международного общения предъявляли новые требования, сказавшиеся на постепенном признании связи интересов (внутренних) государств и необходимости их международного сотрудничества. Интенсивное развитие международных отношений в XIX и XX веках, и в первую очередь экономических, обусловило развитие в этот период международного права, которое требовало ради достижения целей межгосударственного общения ограничения некоторых суверенных прав государств.

В действительности суверенное государство может выступать не как изолированное государство, а как участник международного общения. Международное право и суверенитет не только совместимы, но и образуют логически необходимую корреляцию, обуславливают друг друга. Отсюда возникает проблема признания суверенной государственности в ее двойном аспекте — международно-правового признания нового суверенного государства, с одной стороны, и признания международного права новым суверенным государством — с другой.

Следует отметить, что в советский период в отечественном политическом и юридическом сообществах неоднократно встречались высказывания о примате международного права в международных отношениях (хотя продолжительное время советская наука отстаивала концепцию примата национального права над международным, что отвечало политическим интересам социалистического государства). Более того, многочисленные международно-правовые документы конца 80-х — начала 90-х годов пестрят положениями о том, что государства «признают примат международного права в международных отношениях», «объединяют свои усилия с целью содействия обеспечению международной безопасности, предупреждения конфликтов и обеспечения примата международного права», а также обяжутся «обеспечивать примат международного права во внутренней и внешней политике», «укреплять мир на основе примата международного права» и пр. (в качестве примера можно привести Договор о согласии и сотрудничестве между СССР и Французской Республикой от 29 октября 1990 г., Итоговый документ

Венской встречи 1986 г. представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, которое состоялась на основе положений Заключительного акта, касающегося дальнейших шагов после Совещания (Вена, 15 января 1989 г.), Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между СССР и ФРГ от 9 ноября 1990 г., Парижскую хартию для новой Европы от 21 ноября 1990 г. и др.¹ В более поздних международных документах, в том числе актах ООН, речь идет о верховенстве права, и к тому же, как в международных, так и во внутренних делах государств (см., например, Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятую 8 сентября 2000 г. на основе Резолюции 55/2 на восьмом пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), что позволяет сделать вывод о неизменности позиций мирового сообщества в вопросе о соотношении международного и национального права, а также о ключевой роли международного права в современных международных отношениях².

Заметим, что приверженцы концепции примата международного права в международных отношениях не обязательно имеют в виду подчинение внутригосударственной сферы международному праву с тем, чтобы возвратиться к теории международно-правового монизма. Речь идет о принципиально новой роли международного права в условиях взаимозависимого, целостного во многих аспектах мира, в процессе регулирования межгосударственных отношений, ядром которых выступает признание общечеловеческих ценностей. Главной функцией международного права, определяющей его сегодняшнее назначение, является решение проблемы безопасности человечества и устранение угрозы ядерной или обычной войны. Рассмотренная концепция означает незыблемость принципа соблюдения международных обязательств, примат норм международного права как гарантии мира, стабильности, развития многопланового взаимовыгодного сотрудничества. Соблюдение этого принципа не означает признание слияния в одно целое международного и национального права. Таким образом, какой бы теории соот-

¹ Цитируется по: Диденко, Н. С Трансформация политико-правового содержания государственного суверенитета на рубеже XX–XXI вв. (Теоретико-правовое исследование) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Николай Сергеевич Диденко. – Ростов н/Д, 2006. – С. 59.

² Там же. – С. 60.

ношения международного и национального права не отдавалось предпочтение, следует иметь в виду органическую связь международного права и суверенитета государства.

Еще один момент, на котором необходимо остановиться в контексте выяснения понятия суверенитета в современном международном праве, это раскрытие его содержания в международно-правовых документах через закрепление принципов современного международного права. Правовое содержание основных принципов современного международного права проявляется в следующих аспектах.

Суверенное равенство государств (принцип суверенного равенства или равноправия государств) выражает основное качество международного права как права равных субъектов (*par in parem non habet imperium*). Качество суверенитета уникально по своему характеру и таким образом образует основу для классификации субъектов международного права, определения их юридической природы и объема их правосубъектности, для установления исключительно согласительной процедуры международного нормотворчества. В силу этого качества государства равны независимо от времени возникновения, размера территории, количества населения, в конце концов, от чьего-либо признания или непризнания. Принцип равноправия закреплен в п. 1 ст. 2 Устава ООН 1945 г. Он отражен в Декларации принципов международного права: «Все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества, независимо от отличий экономического, социального, политического или другого характера».

Понятие «суверенное равенство» включает в себя, в частности, ряд элементов:

- а) государства юридически равны;
- б) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету;
- в) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств;
- г) территориальная целостность и политическая независимость государств неприкосновенны;
- д) каждое государство имеет право свободно избирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы;

е) каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами¹.

Закрепляя формально-юридическое равенство участников правоотношений, баланс их взаимных прав и обязанностей, принцип не препятствует достижению фактического равенства. Международное право одобряет создание режимов преференций для развивающихся государств, предоставление помощи жертвам катастроф, вооруженных конфликтов, которые могут рассматриваться не как дискриминация и нарушение принципа равноправия, а как соблюдение императивов общеправового принципа справедливости.

В качестве санкции за нарушение принципа могут применяться соразмерные во времени, по объекту, степени тяжести меры ответственности, так называемые репрессалии, за исключением применения вооруженной силы.

Утверждение о том, что равенство государств, провозглашаемое международным правом, во многом является формальностью, демонстрирует ошибочный подход к определению принципа суверенного равенства государств, вызванный тем, что в любом ином смысле, кроме юридического, государства неравны. Императивный принцип суверенного равенства государств не только гарантирует верховенство суверенного государства над своей территорией и невмешательство извне во внутригосударственные дела, но и обеспечивает юридическое равенство государств в современном международном праве.

Каждое государство имеет право принимать участие в решении общих проблем, а также вопросов, в которых оно непосредственно заинтересовано. Закрепление этого права ведет к демократизации международного права. Как известно, на протяжении многих столетий властвовало правило свободы договоров, в соответствии с которым могущественные государства решали международные дела без участия других государств, часто игнорируя их интересы. И только в наше время право на участие всех государств в разрешении международных проблем по-

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 г. [Текст] // Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. – М., 1982. – С. 6.

лучило признания. Однако, к сожалению, ведущие государства мира нередко не проявляют должного уважения к этому праву, иногда даже игнорируя его.

Прежде всего право на участие относится к наиболее очевидным случаям — участие в конференциях и договорах, посвященных проблемам, представляющим общий интерес и, как правило, призванным устанавливать нормы общего международного права. Следует заметить, что на сегодняшний день универсальные конвенции содержат правило общего участия, которое формулируется приблизительно таким образом: «эта конвенция (договор) открыта для подписания всеми государствами» (например, ст. 46 Венской конвенции о правопреемстве государств относительно договоров 1978 г.¹).

Более сложным является вопрос права на участие в решении конкретных вопросов. Именно это право довольно часто игнорируется. Для утверждения этого права существенное значение приобретает уточнение самого понятия «непосредственно заинтересованное государство». Как с теоретической точки зрения, так и на практике считается, что это должен быть именно юридически обоснованный, а не политический интерес². Одновременно более четко определяется такая категория, как «территориальный интерес». Он дает право принимать участие в определении режима соответствующей территории (например, приоритетное право прибрежных государств на участие в разработке Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г.).

Заинтересованность государств может быть и сугубо юридической. Чаще всего это факт участия в ранее заключенных договорах по одним и тем же вопросам. Например, некоторые недунайские государства обосновывали свое право на участие в определении режима Дуная своим участием в ранее заключенных договорах³.

¹ Венская конвенция о правопреемстве государств относительно договоров от 23 августа 1978 г. [Текст] // ВВРУ. – 1992. – № 41.

² Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов [Текст] / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 329.

³ Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юрид. фак. и вузов [Текст] / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 330.

Устанавливая содержание принципа суверенного равенства государств, необходимо подчеркнуть, что ни экономическая мощь, ни политический вес, географические масштабы, геостратегическое расположение, ни любое другое могущество государства не имеют непосредственного отношения к понятию суверенитет. Суверенитет государства не влияет на фактическое соотношение сил в международном сообществе, а отражает, прежде всего, юридическое равноправие власти независимых государств.

Именно суверенитет исключает ограничение или подчинение одной государственной власти любой другой государственной власти. Суверенитет одного государства перестает действовать там, где начинает действовать суверенитет другого государства. Никакая другая власть юридически не может воспрепятствовать государственной власти суверенного государства в изменении его собственного правопорядка в рамках своих государственных границ.

Принцип невмешательства во внутренние дела государств также тесно связан с наличием качества суверенитета и основывается на одном из его элементов — независимости государства при осуществлении его внутренней функции. Принцип призван защищать внутреннюю функцию государства, представляющую собой один из аспектов полной и суверенной власти, осуществляемой государством на своей территории в рамках своих границ. При этом следует помнить, что наличие суверенитета у государства означает не фактическое всемогущество государственной власти, которая не ограничивается правом, а свободу государства поступать так, как оно считает необходимым, не подчиняясь другой власти, но придерживаясь при этом норм международного права и национального законодательства. Правовой свободе прежде всего отвечает обязанность государства не вмешиваться в сферы, касающиеся внутренней компетенции других государств. Качество государственного суверенитета отражает не фактическое преимущество силы, сосредоточенной в лице государства, а политико-юридический характер государственной власти.

Возникновение принципа невмешательства во внутренние дела государств во времени (норма-обычай, которая с самого начала была формой его существования), может быть соотнесено с появлением принципа равноправия. Устав ООН сформулировал в письменной форме

только часть этого принципа (п. 7 ст. 2), которая касается невмешательства международной организации в дела, «которые собственно входят в компетенцию государства», оставив существенную его часть — взаимоотношения между самими государствами — для регулирования посредством норм-обычаев. Таким образом, полное отражение принципа существует прежде всего в обычно-правовой форме.

Обязанности государства в рамках принципа невмешательства во внутренние дела государств состоят в невмешательстве во внутренние дела другого государства, в частности, касающиеся установления формы правления, проведения референдумов и плебисцитов, принятия законов, затрат, займов и т. п.

Принцип невмешательства распространяется не только на недопустимость использования военной силы, но и на другие способы влияния, в частности экономического, культурного, политического характера. Существует только одно исключение — принцип невмешательства не отрицает возможность применения принудительных мер к государству по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру или нарушения мира. Исходя из этого, Совет Безопасности и Генеральная ассамблея ООН не столько выясняют вопрос о том, является ли определенное дело внутренним, сколько определяют наличие угрозы мира. Хотя иногда и не останавливаются перед необходимостью урегулирования внутренних проблем (например, проведение выборов, обеспечение свободы слова и т.п.).

Существенное значение для определения содержания принципа невмешательства в контексте работы имеет понятие «дела, которые входят во внутреннюю компетенцию государств». Это понятие также охватывает и, несомненно, круг внешних дел государства. Граница между делами, которые входят (или не входят) во внутреннюю компетенцию, не является неподвижной. В условиях интернационализации государств, под влиянием интеграционных процессов, а тем более глобализации, все большее количество вопросов, ранее отнесенных к внутренней компетенции государств, в той или иной степени становятся предметом международно-правового регулирования. Уже перестали быть исключительно внутренним делом государства вопросы защиты прав человека, верховенства права, демократии.

Еще острее стоит вопрос о реализации принципа невмешательства во время внутренних вооруженных конфликтов (или как их еще называют «вооруженные конфликты немеждународного характера»). Международное сообщество не может воздерживаться от их урегулирования, поскольку по количеству человеческих жертв и разрушениям такие конфликты иногда превышают международные. В связи с этим активно обсуждается вопрос гуманитарной интервенции, которую применяет одно или несколько государств в отношении страны, где проходит такой конфликт. Тем не менее, военные действия отдельного государства (нескольких государств) редко дают положительный результат и осуждаются международным сообществом как противоречащие международному праву. Общеизвестным является право на применение силы с целью урегулирования вооруженного конфликта немеждународного характера Организацией Объединенных Наций, по решению Совета Безопасности.

Принцип территориальной целостности государств, который защищает право государства на целостность и неприкосновенность его территории, является важнейшим средством обеспечения суверенитета государства. Территория является основным условием существования государства, сферой действия его суверенитета. Устав ООН запрещает применение силы против территориальной целостности государств в виде вторжения, аннексии, оккупации, любых попыток расчленения государственной территории, если это не связано с международными санкциями.

Принцип незыблемости государственных границ регламентирует отношения государств об установлении (делимитации, демаркации) и охране границы, разграничивающей их территории, и решении спорных вопросов, связанных с границей.

Как самостоятельный этот принцип был сформулирован в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Его содержание выходит за пределы принципа неприменения силы, хотя и довольно тесно с ним связано. В содержании принципа была заложена обязанность уважать незыблемость всех границ, поскольку после Второй мировой войны далеко не все побежденные государства полностью признавали границы, установленные после войны.

Содержание принципа и тенденции его развития можно проследить также по резолюциям, декларациям международных организаций. К ним относятся прежде всего акты органов ООН, в частности Декларация принципов, которые касаются дружеских отношений государств 1970 г.¹, а также Декларация и Документ о мерах доверия Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.)², который посвящен новелле для рассматриваемого принципа — институту мер доверия.

Принцип неизблемости границ связан с известным еще с давних времен принципом неприкосновенности государственной границы, в соответствии с которым государства обязуются уважать режим границ других государства и не допускать их незаконного пересечения.

Принцип добросовестного исполнения международных обязательств — один из старейших функциональных принципов системы международного права. Можно сказать, что на нем держится весь международный правопорядок. Устав ООН (п. 5 ст. 2), на который ссылаются как на источник принципа, обеспечивает только часть его содержания, а именно предписывает государствам соблюдать обязательства, вытекающие из членства в ООН, а для государств — не членов — только обязательства, обусловленные принципами Устава ООН.

Наиболее полно выражен принцип в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и в ст. 38 Устава Международного суда ООН. Речь идет о равенстве писаных и норм-обычаев. Ныне практика и доктрина единодушны в том, что принцип защищает все нормы международного права независимо от формы их объективации.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. обращает особое внимание на важный момент, связанный с тем, что во время осуществления государствами своих суверенных прав, включающих право устанавливать свои суверенные права и административные правила, государства должны руководствоваться или, по

¹ Декларация про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24.10.1970 [Текст] // Зібрання чинних міжнародних договорів України : офіц. вид. – Т. 6. Кн. 1: січень-червень 1996 р. / Міністерство закордонних справ України; ред. Б. І. Тарасюк. – К. : Ін Юре, 2006. – С. 67.

² Цит. за: Лазутин, Л. А. Меры доверия в праве международной безопасности [Текст] / Л. А. Лазутин // Правоведение. – 1989. – № 5. – С. 39–47.

крайней мере, принимать во внимание свои обязательства по международному праву. Это положение отражает взаимосвязь международного права и внутреннего права государств, а значит, и международного права и суверенитета.

Принцип запрета применения силы или угрозы силой в виде универсальной нормы, которая является обязательной на основе положения п. 6 ст. 2 Устава ООН, был сформулирован в п. 4 ст. 2 гл. I Устава ООН, дополняется системой норм глав V–VIII. Обязанности государств в соответствии с этим принципом состоят в неприменении друг против друга вооруженной силы в нарушение положений Устава ООН, независимо от того, выражается это во вторжении на территорию государства, или его оккупации, или бомбардировке, или нападении вооруженными силами на военные сухопутные, морские или воздушные силы вне границ государства, или в формировании и «забросе» вооруженных банд, и пр.

Последние десятилетия история развития принципа сопровождается дискуссией о законности превентивного применения силы, о законности гуманитарной интервенции и действий, продиктованных «необходимостью к миру». Побудительным моментом стала политика и действия США в связи с ситуацией в КНДР, Югославии, Ираке. В Югославии США без санкции Совета Безопасности ООН начали бомбардировку территории, сославшись на нарушение прав человека по религиозным мотивам (гуманитарная интервенция). Ирак был обвинен в нарушении требований Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении 1972 г. и аналогичной Конвенции относительно химического оружия 1993 г. Кроме того, США заявили, что имеют претензии к 60 государствам мира, против которых могут быть применены превентивные военные мероприятия — нанесение первого удара. К их числу относятся страны, оказывающие помощь террористам и имеющие возможность и намерения использовать химическое и ядерное оружие.

С принципом неприменения силы связан также вопрос о праве на самооборону. Устав ООН классифицирует его как неотъемлемое право государства, вытекающее из суверенитета. Международный суд ООН

выводит это право из основного права государства на выживание¹. Право на самооборону возникает лишь в случае нападения одного государства на другое. Он должен использоваться только в случае необходимости, а применяемые меры и средства должны быть пропорциональными, не должны выходить за рамки того, что требуется для прекращения агрессии.

К основным принципам международного права принадлежит принцип уважения прав и основоположных свобод человека. Сам принцип в универсальной форме впервые был закреплен в п. 3 ст. 1 Устава ООН в 1945 г. В 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН поручила Комиссии международного права разработать и предложить государствам-членам проект универсального кодифицированного международного договора, который содержит перечень прав и основных свобод человека, отвечающий потребностям второй половины XX в. Важным, но не решающим этапом на этом пути была принятая в 1948 г. на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН (в порядке реализации ст. 18 Устава ООН — голосованием, в виде морально-политической, а не юридической нормы) Всеобщая декларация прав человека.

Документы, имеющие все признаки источника основного принципа, — Пакты о гражданских, политических и экономических, социальных и культурных правах — были приняты государствами только в 1966 г. и вступили в силу после сдачи 35 ратификационных грамот в 1976 г.

Среди всех международных документов о правах, провозглашенных в послевоенные года, следует особо указать на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основоположных свобод (1950). В отличие от Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных наций (1947) и следующих хартий ООН по правам человека, Европейская конвенция была принята, как отмечается в её преамбуле для того, «чтобы сделать первые шаги в направлении коллективного внедрения определенных прав из «Декларации ООН». Европейская инициатива была посвящена наиболее заметному и радикальному юридическому нововведению, которое разрешало бы отдельным гражданам инициировать судебное разбирательства против их же собственных правительств. В ре-

¹ Консультативное заключение 1996 г. «О правомерности угрозы применением или применения ядерного оружия» [Текст] // ICJ. Reports. 1996. – P. 263.

ультате был создан наиболее действенный международно-правовой механизм защиты прав человека.

Не смотря на значение международно-правовых инструментов по защите прав и свобод человека, которые являются воплощением реализации принципа уважения прав человека, нельзя говорить о существовании абсолютного примата прав человека над правами государства и народа. Во время осуществления своих прав человек должен уважать права государств и других социальных образований. Без этого невозможно существование ни государства, ни общества. Поэтому в международном и в национальном праве предполагается возможность ограничения прав человека, но только в интересах общего блага в демократическом обществе (обычно речь идет не о всех правах, в частности такое правило не применяется относительно большинства личных прав человека).

Следует также обратить внимание на то, что каждое государство имеет суверенную власть принимать нормы, определяющие права и обязанности лиц, которые находятся под его юрисдикцией. Власть эта реализуется в рамках международного права. При этом права человека за последние 60 лет перестали быть исключительно внутренним делом государства. А потому международный контроль в этой области не противоречит принципу невмешательства. Это подтверждает отсутствие абсолютного суверенитета государства в вопросе обеспечения прав и свобод человека.

На современном этапе вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии, верховенства права и закона, носят также и международный характер. Соблюдение этих прав служит основой для международного правопорядка.

Нельзя не упомянуть и принцип равноправия и самоопределения народов и наций, назначение которого, как видно из его названия, состоит в регулировании отношений государств в одной из важнейших сфер развития цивилизации в целом и бесконфликтного существования этносов, находящихся на разных стадиях развития. Народ, нация является первоосновой, с которой связывается суверенитет государства и сам факт его существования. Однако, рассматривая историю становления принципа, можно заметить, что он или его идея использовались не всегда правомерно, а иногда играли роль удобного способа для очередного

«передела» мира и захвата территорий, принадлежащих государственно неорганизованным народам, вообще противоправно.

Что касается международно-правового содержания принципа самоопределения народа, то следует признать, что отечественная концепция международного права исходит из того, что главное в самоопределении — это обеспечение условий для свободного распоряжения своей судьбой, развития народа в любой форме, которую избирает сам народ. Если территориальное самоопределение народа связано с международными спорами и конфликтами, а не с добровольным мирным волеизъявлением всего народа государства, то достижение политической независимости противоречит международному праву.

Народ является источником государственного суверенитета, а его носителем — государство, которое рассматривается как организованный социальный организм, управляемый верховной, самостоятельной, независимой государственной властью, наделенной народом, которая юридически признается легитимной международным сообществом. Государство реализует государственные права, защищая национальные интересы народа в целом как в границах государственной территории, так и вне их.

Один из наиболее последовательных сторонников суверенитета государства, американский политолог Майкл Уолцер считает, что суверенитет по сути происходит из права народа на самоопределение. Таким образом, суверенитет будто воплощает историю народа, его культурные и социальные особенности. Основная задача государства состоит в том, чтобы сохранять и поддерживать политическое пространство, в котором происходит борьба интересов, разворачивается битва за большую свободу и права человека. М. Уолцер считает, что суверенитет незыблем именно потому, что внешние силы обязаны уважать политический процесс. По мнению автора, вмешательство в дела суверенного государства допустимо исключительно в виде ограниченной по времени, целям и средствами «справедливой войны»¹.

Подведём итоги. Вступление человеческого сообщества в XXI в. сопровождается существенной эволюцией его составляющих — многочисленных национальных государств. Глубокие изменения затрагивают

¹ Walzer, Michael. *Arguing about War*. New Haven: Yale University Press, 2004. — P. 34.

все их основные параметры — институты государственной власти, внутренний и внешний суверенитет, распределение полномочий центра и регионов, отношения между государствами. Международное право, выступающее основой для сосуществования и сотрудничества в рамках международного сообщества, традиционно идентифицирует и поддерживает идею общества суверенных государств как «верховного нормативного принципа» политической организации человечества. За последние десятилетия предметом споров в сфере международного права становится почти все — и субъект, и масштабы, и источники международного права; а мнение о том, что международное право является и должно быть «правом только и исключительно между государствами» (Л. Оппенгейм), изменилось. В центре такого «поворота» мысли находится конфликт между требованиями, выдвинутыми от имени системы государств, и требованиями, выдвинутыми от имени альтернативного организующего принципа мирового порядка, который немецкий политический философ Ю. Хабермас называет космополитическим сообществом. И на сегодняшний день происходит то, что, по словам Ю. Хабермаса является «нормативным укрощением суверенной государственной власти»¹.

Классическое определение государственного суверенитета как исключительной компетенции легитимной государственной власти в границах его территории, сформулированное еще в XVI в. французским юристом Жаном Боденом и закрепленное в Вестфальском договоре 1648 г., безусловно требует сегодня определенных корректив. После окончания «холодной войны» международные конфликты возникают, как правило, внутри отдельных стран, вызывая вмешательство мирового сообщества. В наши дни суверенитет государств может ограничиваться принятыми ими на себя обязательствами или делегироваться в определенных рамках международным организациям на основе добровольно подписанных и ратифицированных национальными парламентами договоров. Существование новых форм политической самоорганизации и организации государств дает возможность утверждать, что суверенитет

¹ Цитирую по: Диденко, Н. С Трансформация политико-правового содержания государственного суверенитета на рубеже XX–XXI вв. (Теоретико-правовое исследование) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Николай Сергеевич Диденко. – Ростов н/Д, 2006. – С. 75.

как одна из ключевых категорий международного права переживает период переосмысления, уточнения своего значения. При этом неизменным остается тезис о том, что суверенитет может быть реальным для всех государств лишь в условиях международного правопорядка. Укрепление этого правопорядка прогнозирует его развитие, ведет к повышению реальности прав государств, особенно средних и малых, которые в прошлом достаточно часто становились жертвами более могущественных стран.

РАЗДЕЛ 5 РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ НАДНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА)

Важнейшим условием существования государства как самостоятельного и независимого субъекта международного права является его суверенитет. В конце XX в. суверенитет — неотъемлемое свойство государства — под влиянием процессов глобализации и региональной интеграции испытывает определенные трансформации. Глобализация, охватившая сегодня все измерения общественной жизни, меняет устоявшийся мировой экономический порядок, механизм функционирования международной политики, характеристики ее ключевых субъектов, прежде всего государства. Как следствие, претерпевает изменения суверенитет, определяемый как своеобразный синдром развития человечества¹. Ситуация вполне закономерная, поскольку суверенитет, как и любая иная юридическая категория, возникнув в конкретных общественно-политических условиях, отражает сущность явления, им обозначаемого, на определенном этапе его исторического развития. Понятно, что в процессе развития общественных отношений изменяется фактическое содержание правовых отношений. Следует отметить, что такие изменения содержания правоотношений далеко не всегда влекут за собой пересмотр формально-юридического аспекта явления². Именно поэтому использование понятия «суверенитет», сформировавшегося в других условиях, может порождать проблемы с толкованием его содержания. Следует

¹ См.: Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. — 1995. — № 3. — С. 5.

² Так, понятие «суверенитет», разработанное первоначально идеологами абсолютизма, в дальнейшем использовалось, в частности, для характеристики воли народа как источника власти («народный суверенитет»).

согласиться, что в начале XXI в. представления о государственном суверенитете закономерно отличаются от его понимания во времена подписания Вестфальских соглашений. Историческая трансформация суверенитета актуализирует исследования проблем, связанных с определением его содержания и порядка осуществления.

Проблематику государственного суверенитета справедливо относят к интереснейшим и наиболее сложным объектам исследования как общей теории государства и права, так и наук конституционного и международного права. В разное время разработкой вопросов, связанных с государственным суверенитетом, занимались многие выдающиеся зарубежные и отечественные правоведы. Исследованию государственного суверенитета посвящены десятки фундаментальных научных работ¹, вследствие чего он зачастую воспринимается как явление достаточно простое и очевидное. Однако за кажущейся простотой скрываются серьезные проблемы, к наиболее дискуссионным из которых всегда относили следующие: признаком государства или государственной власти является суверенитет? Как соотносятся суверенитет и суверенные права? Как реализуется суверенитет в сложных государственных и межгосударственных образованиях? Как влияет международное право на процесс реализации государственного суверенитета? В конце XX в. особую теоретическую и практическую значимость приобретает проблема определения границ государственного суверенитета², что обусловлено, с одной

¹ См.: Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст]. – Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му немец. изд. С. Г. Гессеном. – СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 600 с.; Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение [Текст] / Н. И. Палиенко. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1903. – 591 с.; Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 375 с.; Манелис, Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях [Текст] / Б. Л. Манелис ; отв. ред. А. И. Ишанов; Ташкент. гос. ун-т им. В. И. Ленина. – Ташкент : Наука, 1964. – 308 с.; Марченко М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. – 2003. – № 1; Тодька, Ю. Н. Основы конституционного строя Украины [Текст] / Ю. Н. Тодька. – Харьков : Факт, 1999. – 320 с.; Шаповал, В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві [Текст] / В. М. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2003. – № 1; и др.

² На самом деле проблема определения границ государственного суверенитета всегда была актуальной. В обозначенный период происходит лишь обострение дискуссий по этому поводу.

стороны, практикой применения различного рода санкций со стороны международных организаций или отдельных государств к суверенным государствам¹, а с другой — европейскими интеграционными процессами². Правовая природа этих явлений различна, но последствия одинаковы — определенное ограничение права реализации государственного суверенитета. Усиление этих процессов в конце II — начале III тысячелетия³ свидетельствует о безусловной актуальности исследований, связанных с проблематикой государственного суверенитета.

Успех проекта по объединению европейских стран в наднациональную организацию, успешно реализуемый в рамках Европейского Союза, был бы невозможен, если бы государства, иницилирующие это процесс, не получили гарантии того, что создаваемая ими властная конструкция не приведет к утрате их суверенитета. Согласимся, что получить такие гарантии было невозможно без анализа разработанных в разное время теорий образования сложных государственных союзов и практики реализации в них государственного суверенитета.

¹ Практически впервые о возможности ограничения государственного суверенитета было заявлено Нюрнбергским трибуналом. Позднее к ограничению суверенитета неоднократно прибегали как СССР и его партнеры по Варшавскому договору, так и США и их союзники по НАТО. Отсутствие четких и однозначных правовых оснований для силового вмешательства во внутренние дела государства может создавать ситуацию, когда любое государство или их группа на свое усмотрение определяет моральную оправданность нарушения государственного суверенитета.

² Если до недавнего времени под «европейской интеграцией» понимались процессы в рамках Европейского Союза и Совета Европы, то со времени подписания президентами Беларуси, Казахстана, России и Украины Договора о едином экономическом пространстве (предыдущие договоры между государствами СНГ скорее декларировали намерения относительно интеграции, нежели способствовали реальному воплощению провозглашенной цели) и его ратификации возникли основания для обсуждения возможности формирования альтернативного центра интеграции в Европе. В данной монографии термин «европейская интеграция» авторы условно используют для обозначения интеграционных процессов исключительно в рамках Европейского Союза.

³ О справедливости такого вывода свидетельствует, с одной стороны, возрастание в последнее время частоты случаев вмешательства ООН, НАТО и отдельных государств во внутренние дела суверенных стран, а с другой — распространение интеграционных процессов на 27 европейских стран с населением свыше 500 млн человек и площадью 4,23 млн кв. км.

Провозглашение идеи суверенитета потребовало немалых усилий, но еще больше их потребовалось для уточнения содержания понятия. Следует отметить, что эволюция содержания государственного суверенитета — это исторически обоснованный процесс. Теория суверенитета в содержательном плане обусловлена развитием общества, усложнением форм государственного устройства, активизацией межгосударственных отношений.

Теория государственного суверенитета в ее классическом понимании казалась бесспорной до появления сложных государственных образований в Северной Америке (США, Мексиканские Соединенные Штаты и Канада) и в Европе (Германская империя и Швейцарская конфедерация). Так, по Вестфальскому мирному договору германские княжества были признаны самостоятельными государствами, хотя Священная Римская империя, в состав которой они входили, продолжала существовать. Эта ситуация породила вопрос: можно ли считать империю государством (Р. Хуго) или ее следует рассматривать как союз государств, лишенных государственной природы (С. Пуфендорф)? Именно разработчики последнего подхода фактически положили начало теории союзного государства, под которым они предлагали понимать совокупность суверенных государств, связанных договором, по которому государства-члены передают часть суверенных прав союзному образованию, не получающему при этом статус государства, поскольку его компетенция ограничивается исключительно вопросами (в основном обороны), ради которых состоялось объединение¹. Именно в работах С. Пуфендорфа фактически впервые было дано системное обоснование конфедеративного образования.

Если вопрос о суверенитете в конфедерации решался однозначно — суверенитет признавался исключительно за государствами-членами, то относительно федерации такого единодушия во взглядах не было. Первую попытку концептуального решения вопроса о суверенитете в феде-

¹ См.: Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. — М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. — С. 49; Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. — Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. — С. 23–25.

ративном государстве сделали А. Гамильтон, Дж. Медисон, Дж. Джем и А. де Токвиль, которые, опираясь на разработанную Альтузием «федеральную теорию народного суверенитета», выдвинули теорию разделенного суверенитета, рассматриваемого в контексте размежевания компетенции между федерацией и ее субъектами¹. Очевидно, что разработки сторонников федеративного государственного устройства дали мощный толчок развитию теории государственного суверенитета. Это не удивительно, поскольку построение федерации — процесс не центробежный от центра, а центростремительный к центру. Соответственно федеративная форма устройства способствует не делению, а интеграции, объединению, которое, однако, совсем не исключает возможности признания на политическом уровне права на самобытность и определенную самостоятельность составляющих ее частей². Убедительным доказательством справедливости этого вывода является Европейский Союз, в учредительных документах которого традиционно делается соответствующая оговорка³.

По мнению упомянутых мыслителей, суверенитет принадлежит как федерации, так и ее субъектам, причем каждому в своей сфере и в определенной части, и реализуется ими самостоятельно и независимо друг от друга (допускалось двойное размежевание суверенитета: территориальное и по предмету ведения, в результате власти двух уровней могли действовать на одной территории, но в рамках своего ведения). Теоретические выводы разработчиков этой теории были подкреплены

¹ См., напр.: Токвиль, А. де. Демократия в Америке [Текст] / А. де Токвиль. — М.: Прогресс, 1992. — С. 78.

² Такой вывод в начале XX в. сделали И. О. Ильин и Ф. Ф. Кокошкин (см.: Ильин, И. А. О государственной форме [Текст]: статьи из сб. «Наши задачи» / И. А. Ильин // Государство и право. — 1991. — № 11. — С. 139–140; Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. — 2-е изд. — М.: Изд-е Бр. Башмаковых, 1912. — С. 303. См. также: Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. — Челябинск: Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. — С. 148.

³ Конституция для Европы среди символов Союза выделяла девиз: «Единство в многообразии» (см.: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). — М.: ИНФРА-М, 2005. — С. 101).

рядом решений Верховного Суда США¹. Такой подход разделялся также Г. Вайцем и Ю. Шталем, которые полагали, что суверенитет принадлежит и федерации, и ее субъектам, каждому в своей сфере². При этом их права взаимно дополняют друг друга.

Следует отметить, что в любом сложном государственном образовании плюрализм мнений в толковании содержания суверенитета допускается лишь до тех пор, пока не возникает угроза единству государства, и, наоборот, как только возникает ситуация, когда целостность государства может быть нарушена сепаратистскими действиями, государственная власть в целом, политическая и правовая элита страны занимает жесткую позицию относительно толкования суверенитета, который признается исключительно за центральной властью. При этом такой вывод делается относительно как унитарного, так и федеративного государства, поскольку, по мнению Б. С. Эбзеева, появление любого жизнеспособного федерализма несет в себе унитарную идею, идею единства и целостности государства³. В этой связи стоит признать, что использование элементов федеративной модели для организации власти в такой наднациональной организации, как Европейский Союз, также подтолкнет последний к обеспечению единства и долговечности организации. О правомерности такого вывода свидетельствуют положения учредительных договоров ЕС, прямо или опосредовано указывающих на стремление сделать этот Союз «вечным» (речь идет об отсутствии длительное время положений, фиксирующих право

¹ Так, в 1793 г. Верховный Суд США в деле *Chesholm v. Georgia* (судья Вильсон) утверждал, что любой штат в Союзе в любом вопросе, где его суверенитет не был делегирован Соединенным Штатам, является так же полностью суверенным, как и Соединенные Штаты, относительно переданных им прав (см.: Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1948. – С. 293). В 1819 г. в деле *McCulloch v. Maryland* в решении Верховного Суда подчеркивалось, что в Америке полномочия суверенитета прямо распределены между властью Союза и властями штатов. Соответственно каждая из этих властей суверенна относительно всех переданных ей полномочий и ни одна из них не суверенна относительно полномочий, переданных другой власти.

² Яценко, А. Теория федерализма : опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Яценко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – С. 273–275.

³ Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 4.

выхода государств из состава ЕС; такое право закрепляется лишь в Лиссабонских соглашениях (ст. 50 ДЕС)), обязанность государств-членов создавать благоприятные условия для достижения Союзом его задач и воздерживаться от действий, способных помешать достижению целей Союза (ст. 4 ДЕС)¹, главными из которых являются развитие Союза, полное сохранение достижений Сообществ (*acquis communautaire*)².

В механизме обеспечения верховенства центральной власти федерации главная роль отводится праву и судебным органам³, что наглядно доказал в конце XVIII — в первой половине XIX в. опыт становления США как федеративного государства. Исходя из принципа примата федерального законодательства над законодательством штатов, закрепленного в ст. VI Конституции⁴, на суд была возложена обязанность в коллизиях между федеральным законодательством и законодательством штатов всегда отдавать предпочтение первому. В соответствии с требованиями Конституции Верховный Суд США и вся судебная система страны стала на защиту единства государства (за почти 80 лет (до 1869 г.) свыше 80 % дел были связаны с разработкой доктрины «о вечном и нерушимом Союзе»)⁵. В результате этой деятельности с 1810 г. штат перестают рассматривать как отдельное суверенное государство, признавая его лишь составной Американского Союза (дело *Fletcher v. Peck*). В этот же период в США происходит еще одно событие, сыгравшее чрезвычайно важную роль в развитии и функционировании федеративных государств, а в второй половине XX в. — Европейского Союза. Речь

¹ Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008. — С. 208–209.

² Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : НОРМА–ИНФРА-М, 2002. — С. 526.

³ Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 11–22.

⁴ Конституція Сполучених Штатів Америки [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. — С. 339.

⁵ Серебренникова, И. Ю. Конституционно-правовой анализ территориальной целостности государств в судебных решениях [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. Ю. Серебренникова. — М., 2004. — С. 22.

идет о начатой А. Гамильтоном¹ и юридически обоснованной Дж. Маршаллом² доктрине предполагаемых полномочий.

Иного мнения о суверенитете придерживались Дж. Кальгун, Дж. Медисон, Т. Джефферсон, М. фон Зейдель³, которые разрабатывали «сепаратистскую» теорию, в соответствии с которой суверенитет федерации является производным от суверенитета государств-членов, а следовательно, имеет временный характер. Положительным в этой теории стало обоснование принципа единства и неделимости государственного суверенитета, который, правда, был использован для отрицания федеративного государства. Формально эта теория несколько напоминает существующий в Европейском Союзе подход к решению вопроса о суверенитете Союза и его членов. В соответствии с требованиями одного из ключевых принципов разграничения и реализации компетенции ЕС — принципа передачи компетенции (ст. 5 ДЕС, Декларация о разграничении компетенции (№ 18))⁴, как и в Конституции США 1787 г. (поправка X)⁵, в Договоре о Европейском Союзе (Лиссабонская редакция)

¹ А. Гамильтон отмечал, что Конгресс США в равной мере владеет как прямо указанными полномочиями, так и предполагаемыми (см.: Конституция США : история и современность [Текст] / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Языкова. — М. : Юрид. лит., 1988. — С. 89.

² «Если намерение законное, если оно лежит в рамках Конституции, то все средства, которые очевидно могут быть применены к этому намерению, которые не запрещены, но отвечают букве и духу Конституции, являются конституционными» (Саликов, М. С. Судебный федерализм США [Текст] / М. С. Саликов // Правоведение. — 1998. — № 1. — С. 4). Восприятие этой доктрины юридической общественностью дало толчок для разработки схожих доктрин высшими судебными органами Австралии (доктрина «вспомогательных» полномочий), Канады (доктрина «сущности и содержания»), Германии (доктрина Конституционного суда ФРГ «природы вещей»). Используется эта доктрина и другими федеративными государствами, среди которых Бельгия, Индия и др.) (см.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М. : Юристъ, 2001. — С. 283–286.

³ Яценко, А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Яценко. — Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. — С. 683–685.

⁴ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008 — С. 173, 667.

⁵ Конституція Сполучених Штатів Америки [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 — С. 341.

указано, что Союз действует лишь в рамках компетенции, предоставленной ему в договорах государствами-членами для достижения целей, определенных настоящими договорами. Любая другая компетенция принадлежит государствам-членам. Закрепление этого принципа, содержание которого продолжительное время выводилось путем толкования статей учредительных договоров¹, указывает на происхождение компетенции Союза: она имеет производный характер, поскольку получена (государства-члены наделили, предоставили, делегировали ее) по учредительным договорам от государств — членов ЕС, выступающих в роли «хозяев» учредительных договоров и в отличие от ЕС владеющих не производной, а оригинальной и универсальной компетенцией². Вместе с тем следует отметить, что, хотя как во время учреждения Европейского объединения угля и стали, так и после ратификации Лиссабонских договоров компетенция Союза является производной от государств-членов, это не означает, что характер отношений между национальным и наднациональным уровнем власти всегда оставался неизменным. Так, в Договоре ЕОВС (ст. 5) указывалось, что Сообщество будет осуществлять свои задачи в соответствии с положениями Договора с ограниченной степенью вмешательства. Римские договоры вообще не содержали подобных положений, то есть не предусматривали действие принципа наделения компетенцией. Распространение объединительного процесса на новые сферы, углубление интеграции объективно требовало осуществления такой передачи. Однако национальные правительства длительное время были довольно осторожны в вопросе закрепления соответствующих положений именно в учредительных договорах. В этих условиях решающая роль по внедрению принципа наделения компетенцией была отведена Суду Европейских сообществ, который начиная с 1961 г. последовательно проводит курс на его закрепление³. Показательно, что уже

¹ Бартнев, С. А. Европейский Союз и государства-члены: разграничение компетенции [Текст] / С. А. Бартнев. — М. : Юрлитинформ, 2009. — С. 42–44.

² Клемин, А. В. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство [Текст] / А. В. Клемин. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. — С. 97.

³ В деле *Limburg v High Authority of the ECSC* Суд указал, что институты Сообщества наделены исключительной компетенцией относительно достижения общих целей в рамках Общего рынка (см.: *Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC*. ECR 00001, par. 22; *Case C-393/92 Gemeente Almelo* (1994) ECR I-1477).

в 1971 г. Суд вынес по сути беспрецедентное решение, в котором указал, что переданная по договору компетенция не может быть отозвана у Сообщества, равно как и цели, которыми она связана, не могут быть возвращены в исключительную в сферу компетенции государств-членов за исключением случаев, прямо предусмотренных договором. Более того, в этом же и в ряде последующих решений Суд указал: даже если Сообщество не реализует свою компетенцию, это не означает, что оно ее теряет или право ее реализации переходит государствам-членам. В этом случае государства могут реализовывать временно и в соответствии с целями договоров компетенцию на национальном уровне, но лишь до того момента, пока Сообщество не начнет реализовывать свою компетенцию¹. Тем самым было подчеркнуто, что именно на наднациональном уровне будут определяться условия действия государств-членов в сфере исключительной компетенции ЕС.

Ситуация, сложившаяся вокруг принципа наделения компетенцией в связи с толкованием его содержания Судом Европейских сообществ, дала некоторым авторам основание сделать вывод об окончательной передаче национальными правительствами определенной компетенции Европейскому Союзу, что означает ее фактическую потерю для государств-членов². Полагаем, что для такого категорического вывода нет оснований, поскольку это означало бы фактическое и существенное ограничение суверенитета государств-членов. Конституционный Суд ФРГ в решении, касающемся анализа ч. 1 ст. 24 Основного Закона, указал, что она «...не уполномочивает на собственно передачу верховных прав государства, а открывает национальный правопорядок таким образом, что претензия ФРГ на исключительное право распоряжаться своими верховными полномочиями отменяется и допускается прямое действие и применение права из другого источника в рамках внутриго-

¹ Case 7/71 Commission of the European Communities v French Republic. [1971], ECR 01003, par. 20, 23; Case 32/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. [1980], ECR 02403; Case 41/76 Doncherwolcke et al. v Procureur de la Republique et al., [1976] ECR 1921; Case 804/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain, [1981] ECR 1045; Cases 47 and 48/83 Pluimveeslachterij Midden Nederland BV et al., [1984] ECR 1721.

² Баргенов, С. А. Европейский Союз и государства-члены : разграничение компетенции [Текст] / С. А. Баргенов. – М. : Юрлитинформ, 2009. – С. 49–50.

сударственной компетенции»¹. Из анализа данного положения, считает А. В. Клемин, следует, что в позиции Конституционного Суда речь идет не об окончательном отчуждении суверенных прав или отдельных полномочий, а лишь о делегировании права их осуществления (подчеркивается факт незавершенности передачи) или об общей с институтами ЕС реализации внутренней компетенции государства до тех пор, пока государство проявляет волю быть членом наднационального образования². Очевидно, что поскольку Лиссабонский договор подтвердил суверенное право государства выйти из состава Союза, то логично предположить, что в результате такого выхода все переданные ЕС для реализации права и полномочия в полном объеме возвращаются национальному правительству.

Привлечение (допуск) наднациональных институтов к реализации национальной компетенции свидетельствует о том, что процесс принятия решений в Европейском Союзе распределен по всем звеньям многоуровневой структуры управления и имеет целью предоставить наднациональным институтам возможность и право легитимно действовать в рамках правопорядка государств-членов (однако лишь в сферах и объемах, определенных учредительными договорами) наряду с верховной государственной властью. Вместе с тем ошибочно утверждать, что в этом случае два уровня власти будут действовать независимо друг от друга.

Е. В. Хилькевич, анализируя взгляды западных исследователей на проблемы реализации суверенитета в условиях глобализации и интеграции³, приходит к выводу, что хотя среди них немало приверженцев идеи, в соответствии с которой государство как суверенная организация власти рано или поздно под давлением процесса глобализации исчезнет⁴,

¹ Европейский союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ) [Текст]. – Кн. 3 / Клемин А. В. ; науч. ред.: Гильманов А. З., Лихачев В. Н. – Казань, 1996. – С. 42.

² Там же.

³ Хилькевич, Е. В. Эволюция национально-государственного суверенитета в трактовке современной футурологии и прогностики [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Евгения Владимировна Хилькевич. – М., 2003. – С. 153–192.

⁴ Кайзер, К. Глобализация как проблема демократизации [Текст] / К. Кайзер // Intern. politic. – Bonn., 1998. – № 4. – Р. 1–15; Sachs, J. International economics: Unlocking the mysteries of globalization [Текст] / J. Sachs // Foreign Policy. – 1997. – Vol. 76. – № 6. – Р. 109; Ohmae, K. The end of the nation state: The rise of regional economies [Текст]

большинство их коллег полагают, что последняя, а тем более европейская интеграция не приводит к качественным изменениям в природе суверенного государства, которое сталкивалось с различного рода вызовами на протяжении всего своего существования, что, однако, не стало причиной потери им статуса ключевого игрока на международной арене. По их мнению, имеющиеся признаки кризиса суверенитета следует оценивать как очередной исторический вызов, в принципе не уникальный, поскольку состояние нестабильности на международной арене — это явление естественное¹; как циклическую реструктуризацию, которую суверенитет, будучи явлением динамическим, переживал неоднократно²; как изменения в природе института суверенитета, которые, однако, не приведут к его исчезновению³.

Т. В. Бордачев, в свою очередь, отмечает: убеждение, что условием и обязательным следствием формального присоединения к Европейскому Союзу является отказ от части суверенитета, — один из наиболее стойких мифов и клише в политической и околонучной дискуссии об интеграции, которым национальные правительства пользуются, чтобы доказать своим избирателям непричастность к непопулярным мерам, а внешние партнеры Союза — чтобы уклониться от обсуждения отдельных

/ K. Ohmae. — L. : Harper Collins, 1995. — X, 214 p.; Thurow, L. Le capitalisme a-t-il un avenir? [Текст] / L. Thurow // II Politique intern. — 1998. — № 81; Marshall, D. Understanding late-twentieth-century capitalism: Reassessing the globalization theme [Текст] / D. Marshall // Government and opposition. — L., 1996. — Vol. 13. — № 2; Reinicke, W. H. Global public policy [Текст] / W. H. Reinicke // Foreign affairs. — Wash., 1997. — Vol. 76. — № 6. — P. 127–138; Keohane, R. O. International Institutions: Can Interdependence Work? [Текст] / R. O. Keohane // Foreign Policy. — N.Y. — 1998. — Spring. — № 110. — P. 82–97.

¹ Krasner, S. Globalization and Sovereignty [Текст] / S. Krasner // State and sovereignty in the global economy. — L. ; N.Y., 1999.

² Wallerstein, I. States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition [Текст] / I. Wallerstein // State and sovereignty in the global economy. — L.; N.Y., 1999; Wallerstein, I. The Geoculture of Development or the Transformation of our Geoculture? II Asian Perspective», XVII, 2, Fall/Winter 1993; Helleiner, E. Sovereignty, Territoriality and the Globalization of finance [Текст] / E. Helleiner // State and sovereignty in the global economy. — L.; N.Y., 1999; Arrighi, G. Globalization, State Sovereignty, and the 'Endless' Accumulation of Capital [Текст] / G. Arrighi // State and sovereignty in the global economy. — L.; N.Y., 1999; Arrighi, G. The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Times [Текст] / G. Arrighi. — L., 1994.

³ Sassen, S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization [Текст] / S. Sassen. — N.Y., 1996.

вопросов взаимоотношений. На самом деле ситуация выглядит совсем иначе: государства-члены сохраняют контроль за всеми ключевыми сферами общественных отношений, имеющими принципиальное значение для сохранения суверенитета. Но даже в тех сферах, где полномочия Союза считаются максимальными (например, внешняя торговля и, в частности, переговоры с ВТО), Европейская комиссия связана позицией национальных правительств, которые через Совет предоставляют ей мандат, где четко определяются параметры будущего договора, и контролируют ход и содержание переговоров вследствие подотчетности Комиссии специальному межгосударственному комитету и выполнение всех указаний Совета¹.

В процессе обсуждения вопроса об ограничении, передаче суверенитета государствами-членами безусловно следует принимать во внимание позицию отцов-основателей интеграционного процесса и национальных правительств ведущих стран Союза, прежде всего Германии и Франции. Так, следует заметить, что в проекте Договора о ЕОВС отмечалось: «Важнейшее значение этого предложения состоит в том, чтобы открыть в бастионах национального суверенитета проход достаточно локализованный, чтобы не вызвать возражений, и достаточно глубокий, чтобы призывать государства к единству, которое необходимо для обеспечения мира»². Следовательно, необходимо признать, что перераспределение суверенитета между национальным и наднациональным уровнями власти не было целью основателей интеграционного процесса. Задача, которую они ставили перед собой, состояла в устранении существующих барьеров, мешающих процессу объединения, и не более.

В вопросе изменения подходов к реализации суверенитета позиция Германии всегда была умеренной и гибкой. Изначально, отмечал Ж. Монне, немцы меньше, чем французы, противились ограничению суверенитета — ведь для Германии объединение с другими европейскими государствами означало одновременно возвращение суверенитета и решение острых проблем Рурской и Саарской областей, находивших-

¹ Бордачёв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачёв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 31–32.

² Кузнецова, Е. Суверенитет в обмен на мечту : 50 лет Римскому договору [Текст] / Е. Кузнецова // Свободная мысль. – 2007. – № 3 (1574). – С. 46.

ся под французским контролем¹. Наоборот, позиция Франции по вопросам прямо или опосредованно затрагивавшим суверенитет государства, всегда была довольно сдержанной, поскольку вызывала острые дискуссии в парламенте². В этой связи показательным является высказывание бывшего министра иностранных дел Франции Юбера Ведрина, который указал, что хотя идеи передачи суверенитета сами по себе довольно привлекательны, однако население европейских стран совсем не желало их воплощения в жизнь³. Вот почему разработчики учредительных договоров, всегда занимавшие довольно взвешенную позицию по вопросу передачи суверенитета, избегали любого упоминания в них об этой идее. Именно поэтому, отмечает Т. В. Бордачёв, базовая теория европейской интеграции оперирует исключительно понятиями объединения и сотрудничества суверенитетов, направленных не на замену одного другим, а на приумножение сил и возможностей каждого участника⁴.

Лиссабонская редакция Договора о ЕС, содержащая более или менее развернутое изложение содержания принципа наделения компетенцией, также не дает оснований для вывода об окончательной передаче институтам ЕС компетенции государств в определенных сферах. Правовое урегулирование вопроса выхода государств-членов из состава Европейского Союза подтверждает вывод о том, что они были и остаются полностью суверенными. Следовательно, речь должна идти об упорядочении осуществления определенной компетенции, право реализации которой государства-члены признали целесообразным передать на наднациональный уровень с целью более эффективного осуществления задач и функций государства.

¹ Монне, Ж. Реальность и политика : мемуары [Текст] : пер. В. Божовича / Ж. Монне. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2001. – С. 352–353.

² Более подробно о борьбе во французском парламенте «за» и «против» передачи Европейскому Союзу права реализации суверенных прав см.: Татарчук, Н. В. Проблемы углубления европейской интеграции : дебаты во французском парламенте (1997–1999) [Текст] / Н. В. Татарчук. – М. : ИВИ РАН, 2008. – С. 46–250.

³ Ведрин, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия : интервью [Текст] / Ю. Ведрин // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6 (ноябрь – декабрь).

⁴ Бордачёв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века : возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачёв. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 34.

Принципиально иную, по сравнению с сепаратистской теорией, идею исповедовали П. Лабанд и Г. Еллинек, стоявшие у истоков «унитарной» теории суверенитета¹, которая в процессе развития претерпела изменения. Г. Лабанд провел размежевание международно-правовых и государственно-правовых объединений. К последним он отнес федерацию, в которой суверенной признавалась федеральная власть, тогда как в конфедерации — власть каждого государства-члена. Поскольку он не считал суверенитет непременным признаком государства, то факт признания государством федерации, которой принадлежит суверенитет, соединялся с одновременной характеристикой как государств и субъектов федерации². В дальнейшем благодаря работам В. Уиллоуби, Й. Маттерна, Г. Геллера, Ф. Ю. Шталя, К. Шмидта идеи о суверенитете субъектов федерации и их государственном характере были отброшены³. Герман Геллер высказал идею, поддержанную большинством правоведов⁴, что научная однозначность терминологии требует, чтобы термин

¹ Г. Еллинек и П. Лабанд считали, что какой бы совершенной не была бы конструкция федеративного государства, она не способна предупредить возникновение коллизий между федеральной властью и властью государств, образующих федерацию. Эти коллизии должны и могут разрешаться исключительно федеральной властью, которая лишает государства-участницы федеративного союза суверенитета (см.: Энциклопедический словарь [Текст]. — Т. XXXI / под общ. ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского. — СПб. : Тип. АО «Издательское дело», 1990. — С. 94).

² Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. — М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. — С. 55.

³ Вместе с тем следует отметить, что до сих пор некоторые ученые исповедуют идеи признания государственности за субъектами федерации (см., напр.: Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы [Текст] / К. Зонтхаймер ; ред., авт. предисл. Я. С. Драбкин ; РАН, Ин-т всеобщей истории, Центр герм. ист. исслед. — М. : Памятники ист. мысли, 1996. — 319 с.; Ягудин, Ш. Об особенностях проекта новой редакции Конституции Республики Татарстан [Текст] / Ш. Ягудин // Казанский федералист. — 2002. — № 3. — С. 4–9; Он же. Государство — субъект Федерации: проблемы теории и практики [Текст] / Ш. Ягудин // Казанский федералист. — 2003. — № 3(7); Леванский, С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве [Текст] / С. А. Леванский // Политические исследования (Полис). — 1995. — № 5. — С. 117).

⁴ Вместе с тем В. Уиллоуби, поддержавший Г. Геллера в том, что образование федерации приводит к ликвидации государств, которые входят в ее состав, одновременно полагал, что это не может привести к изменению терминологии (см.: Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — С. 302.

«государство» был связан исключительно с «универсальным решающим единством»¹. В свою очередь Г. Еллинек, который разошелся с П. Лабандом в вопросе признания союзного государства объединением государств, указал на следующее:

во-первых, суверенитет является правовым понятием (независимость государственной власти от любого другого авторитета всегда конституируется лишь как правовая, а не фактическая независимость. Стремление определить суверенную власть как стоящую над правом противоречит историческому развитию теории суверенитета)²;

во-вторых, не может быть ситуации, когда одно государство подчинено другому, но при этом его власть является суверенной;

в-третьих, следует признать бессмысленным существование фрагментарного, ограниченного или относительного суверенитета³;

в-четвертых, суверенитет — это не абсолютная, а историческая категория. Следовательно, взгляд на то, какое образование считать суверенным, может исторически изменяться⁴.

Среди выводов, сделанных Г. Еллинеком, заслуживает внимания прежде всего следующий: самостоятельность государственной власти базируется на том, что ее организация основана исключительно на ее же законах. «Суверенитет, — писал Г. Еллинек, — это не беспредельность, а способность юридически не связанной внешними силами государственной власти к исключительному самоопределению, а потому и самоограничению путем установления правопорядка»⁵. Государство может быть ограничено в своих функциях, компетенции органов, но при этом оставаться суверенным, если только они (функции и компетенция) сохраняются за ней как за их носителем. В свою очередь, несuverенные образования могут иметь довольно широкую компетенцию, разветвленную

¹ Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. — М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. — С. 296–297.

² Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. — Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. Г. Гессеном. — СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. — XXIV. — С. 458.

³ Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. — Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. Г. Гессеном. — СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. — XXIV. — С. 328, 352, 358.

⁴ Там же. — С. 468.

⁵ Там же. — С. 463.

систему органов, вступать в определенные отношения с иностранными государствами, однако это не делает их суверенными¹. Именно такая ситуация сложилась на современном этапе развития в Европейском Союзе, где, с одной стороны, государства-члены передали институтам ЕС право реализации значительного количества суверенных прав ради их участия в осуществлении широкого круга функций государства, но при этом остались суверенными государствами, поскольку организация власти в них базируется на национальных законах, а суверенные права остаются их неотъемлемыми правами — ЕС передано лишь право их реализации (подконтрольное осуществление суверенных прав). С другой стороны, Европейский Союз имеет разветвленную систему институтов и органов, которые в целом напоминают высшие органы государственной власти, им передано право реализации определенных суверенных прав, они владеют почти универсальной компетенцией, но при этом не стали суверенной организацией власти, поскольку их власть и их право производны от воли государств-членов.

Очевидно, во время разработки модели организации власти в интеграционном объединении на современном этапе определенным образом была учтена и идея О. Гирке, считавшем, что в федеративном союзе субъект государственной власти — это не единая коллективная личность, как в унитарном государстве, а определенным образом сложенное множество коллективных личностей в их органической связанности. Федеративное государство и государства-члены образуют субъект, выступающий как единая личность². Нечто подобное в описанной им ситуации имеем и в случае с Европейским Союзом, который давно превратился в

¹ Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. — М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. — С. 57.

² Клюев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Клюев. — М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. — С. 57. Следует отметить, что схожих взглядов придерживаются некоторые современные авторы (См., напр.: Волков, П. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма : федеративные властеотношения [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Валерьевич Волков. — Н. Новгород, 2004. — С. 15; Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 212–213; Суверенитет в государственном и международном праве (круглый стол) [Текст] // Советское государство и право. — 1991. — № 5. — С. 4).

нечто большее, чем совокупность государств-членов, его образовавших, но при этом до сих пор неправомочен принимать кардинальные решения, не согласованные с национальными правительствами. В своей организационной структуре Союз имеет институты как наднациональные, так и межправительственные, что делает уникальной его правовую природу. Наднациональная по своему характеру власть ЕС и национальная власть государств-членов сегодня действительно образуют своеобразную единую личность, которая коллективно, путем согласования позиций наднационального и национального уровня, принимает наиболее важные решения. Правда, еще одна характеристика, сформулированная О. Гирке (создаваемая органическая личность не является новым юридическим лицом, поднимающимся над образующими ее государствами), при организации Союза было отброшена. Европейский Союз создан именно как надгосударственная организация (по Лиссабонским соглашениям он в конце концов получил статус юридического лица), то есть, условно говоря, он стоит на ступень выше, чем государство, но это не обеспечивает его господство над ним, поскольку статус «надгосударственной организации» предусматривает обязательное сохранение за членами такого Союза статуса государства, а значит, и его суверенитета.

Беспорный интерес в процессе поиска ответа на вопрос, кому принадлежит суверенитет в Европейском Союзе, представляют разработки авторов теории «участия» (Борель, Ле Фюр), стремившихся найти компромисс между «сепаратистской» и «унитарной» теориями. Указанные авторы, как и «унитаристы», считали недопустимым признание субъектов федерации носителями государственного суверенитета. В качестве компромисса они предлагали признать за ними право на участие в формировании и реализации государственного суверенитета (создания верхней палаты парламента, представляющей интересы субъектов федерации, участие последних в изменении федеральной конституции и т. п.)¹. На современном этапе эти идеи также пользуются популярностью, хотя и имеют другое название. Так, Глен Морган отмечает: «...в постсуверенистском проекте целью интеграции является не обще-

¹ Ливеровский, А. А. Субъект федерации: суверенитет, сецессия, акцессия [Текст] / А. А. Ливеровский // Ученые записки Ин-та права Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов. – СПб., 1999. – Вып. 3. – С. 18.

европейская федерация, а новое сложное политическое сообщество, которое «распыляет» политическую власть между различными уровнями власти (региональным, национальным, общеевропейским) в зависимости от вопроса, который необходимо решить»¹. При характеристике Европейского Союза также указывают, что его наднациональные институты вместе с национальными правительствами принимают участие в реализации государственного суверенитета. Однако, по нашему мнению, относительно как федеративного государства, так и ЕС речь идет не о совместном формировании и осуществлении государственного суверенитета, а лишь в первом случае — об участии в осуществлении государственной власти и во втором — об участии институтов Союза в реализации отдельных суверенных прав государств-членов. Правда, в случае с Европейским Союзом ситуация выглядит намного сложнее.

Важное место среди разработок государственного суверенитета занимают теории, направленные на нивелирование ценности государственного суверенитета, в частности, различные теории постепенного упадка государства в результате процессов глобализации и региональной интеграции (теории мирового правительства и всемирной федерации), которые стали появляться преимущественно после Второй мировой войны².

¹ Morgan, G. The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton Univ. Press, 2005. — P. 5.

² Первые идеи создания мировой федерации появились после Первой мировой войны и образования СССР. Так, Куденгове-Калерги призывал европейские государства отказаться от суверенитета ради создания мировой федерации с целью уничтожения Советского Союза. «Основной целью европейской политики, — отмечал он, — должно стать предупреждение русского военного вторжения. Существует лишь одно средство, как ему воспрепятствовать: объединение Европы». Лишь создание военно-экономического блока против России сможет гарантировать независимость маленьких европейских государств (см.: Куденгове-Калерги, Р. Пан-Европа. Глава IV. Европа и Россия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>). Идейный толчок к их разработке дали Манифест Вентотене (один из первых проектов политического и экономического объединения Европы, разработанный в 1941 г. политическими руководителями антифашистской организации «Правосудие и свобода» (Giustizia e Libertà) А. Спинелли, Э. Росси и философом Э. Колорни) и «Хергенштайнская программа», провозглашенная в 1946 г. представителями европейских федералистских движений (см.: Омельченко, А. В. Франко-німецькі політичні відносини у контексті євроінтеграційних процесів (друга половина 40-х – друга половина 60-х років ХХ ст.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. істор. наук : 07.00.02 / А. В. Омельченко. — Донецьк : Донецьк. нац. ун-т, 2007. — С. 12). В этих документах содержался призыв к объединению Европы на основах федерации свободных европейских народов, который возьмет на

Хотя некоторые из этих теорий предусматривали, что роль объединяющего центра могут выполнять как наднациональные международные организации (например, ООН), так и отдельные супергосударства или их объединения (например, НАТО)¹, региональные или религиозные организации, это не дает оснований для вывода о том, что указанные теории были использованы при разработке концепции европейской интеграции, на основе которой возник ЕС². Скорее есть основания утверждать, что созданная на основе Евросоюза наднациональная организация власти сегодня не «растворяет» суверенитет государств, входящих в ее состав³, а позволяет его сохранить, принуждая большие государства считаться с позицией небольших государств-членов в принципиальных для последних вопросах, о чем свидетельствуют ситуации, связанные с ратификацией Конституции для Европы и Лиссабонских соглашений или с заключением нового договора между ЕС и Россией. В этой связи недостаточно обоснованными выглядят опасения некоторых авторов⁴, полагающих, что в рамках ЕС может сложиться гегемония больших государств, вследствие чего суверенитет небольших государств

себя часть их суверенитета. В дальнейшем популяризацию новой концепции интернационализма, в соответствии с которой на основе принципов кооперации, интеграции и субсидиарности создается организация мирового сообщества, где каждое государство трансформируется в одну из ступенек в вертикальной организации, обеспечивали многочисленные организации федералистов – Всемирная ассоциация за мировую федерацию (ныне – Всемирное федералистское движение), Союз европейских федералистов и др. (более детально см.: Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – С. 189–192).

¹ Красинский, В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине / В. Красинский // Политический журнал. – 2008. – № 6–7 – С. 183–184.

² Каракулян, Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. А. Каракулян. – Н. Новгород, 2004. – С. 3.

³ Данильян, О. Г. Деякі проблеми державного суверенітету в умовах глобалізації та формування наднаціональних організацій [Текст] // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавць ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 13.

⁴ Крылова, И. С. Европейский Союз и национальный суверенитет [Текст] / И. С. Крылова // Журнал российского права. – 1997. – № 2. – С. 138.

окажется под угрозой. О бессосновательности таких прогнозов свидетельствует анализ истории интеграционного процесса, особенно последнего десятилетия.

Важной характеристикой европейской интеграции на всех этапах развития Союза следует признать наличие стойкой тенденции к постепенному все большему обретению им признаков надгосударственного образования вследствие последовательного самоограничения государств-членов ЕС в объеме осуществляемых самостоятельно суверенных прав и делегирование права их реализации на наднациональный уровень. Для современного этапа европейского государственно-правового развития характерно:

- сохранение государствами-членами за собой статуса суверенного государства в его конституционно-правовом и международно-правовом смысле, а также самостоятельная реализация ряда суверенных прав, позволяющая им в определенной мере не допускать вмешательства институтов Европейского Союза во внутренние дела и проводить при необходимости независимую внешнюю политику;

- существование «суверенитета» ЕС, состоящего из права реализации суверенных прав и отдельных полномочий, переданных ему правительствами государств-членов;

- соединение коллективно выработанной политики на уровне институтов ЕС с относительно автономной политикой государств-членов;

- осуществление управленческих функций через субъектов, включающих национальные правительства, наднациональные институты, региональные правительства и институты гражданского общества;

- непосредственное участие граждан ЕС в выборах Европейского парламента, который постепенно расширяет свои полномочия, приближаясь по роли и выполняемым им функциям к национальному парламенту;

- сотрудничество национальных, наднациональных и субнациональных властных структур в вопросах принятия наиболее важных решений по все более широкому кругу важных вопросов общественной жизни.

Концептуализация многоуровневой структуры управления ЕС и государств-членов стала результатом постепенного достижения компромисса между сторонниками, с одной стороны, идеи федерализации ЕС

и, с другой, — преобразования его пусть и в нетипичную, но тем не менее все же международную организацию. Следует отметить, что реализация концепции многоуровневой структуры управления, по мнению многих исследователей, целиком отвечает потребностям современного состояния интеграционного процесса, преобразованию Европейского Союза в образование, соединяющее федеративные и конфедеративные черты, которые никак не мешают углублению интеграции, ее распространению на все новые сферы общественной жизни. Эта концепция отвечает принципам лояльного сотрудничества, субсидиарности и пропорциональности, которые закреплены в учредительных договорах и характеризуют отношения между Европейским Союзом и государствами-членами.

В контексте обсуждения проблем реализации суверенитета государствами-членами ЕС следует указать на определенное отличие позиций новых государств-членов Центральной и Восточной Европы¹ по сравнению с подходами старых членов Европейского Союза, которые традиционно на конституционном уровне уделяют мало внимания государственному суверенитету². Так, ч. 1 ст. 24 Основного Закона ФРГ предусматривает возможность передачи законодательным путем Федерацией своих суверенных прав межгосударственным учреждениям, а ч. 2 той же статьи отмечает, что ФРГ готова согласиться на ограничения суверенных прав, ради обеспечения мира и стабильного порядка в Европе³. Передачу Федерацией отдельных суверенных прав межгосударственным учреждениям допускает также Конституция Австрии (ст. 9). В соответствии со ст. 88-1 Конституции Франция принимает участие в ЕС и Ев-

¹ На этапе трансформации политических и экономических систем и освобождения из-под влияния СССР постсоциалистические страны Европы в принятых в начале 90-х гг. конституциях много внимания уделяли вопросу государственного суверенитета (например, Конституции Эстонии, Словакии, Чехии) или акцентированию внимания на независимости (например, Конституции Латвии, Литвы, Польши, Словении, Венгрии).

² Чаще всего в конституциях стран Западной Европы положения о суверенитете или отсутствуют, или прописаны нечетко (например, Конституции Австрии и Бельгии), или упоминаются в контексте определения источника суверенитета (например, Конституции Италии, Испании, Франции). И лишь Конституция Португалии содержит положения о государственном суверенитете.

³ Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.

ропейских Сообществах с целью совместной реализации некоторых своих полномочий, а согласно ст. 88-2 она соглашается на передачу отдельных полномочий институтам Европейского экономического и валютного союзов. Передачу Европейским Сообществам права принимать решения допускает и Конституция Швеции (§ 5 гл. 10), а ст. 92 Конституции Нидерландов говорит о передаче международной организации законодательных, исполнительных и судебных функций в соответствии с международным договором. Вместе с тем конституции других государств Евросоюза (например, Бельгии, Португалии, Финляндии), регламентируя отношения с ЕС, не содержат положений о каком бы то ни было делегировании суверенных прав или полномочий.

Иначе решался вопрос о правовом регулировании отношений между Европейским Союзом и странами Центральной и Восточной Европы, где существовала определенная взаимная обеспокоенность сторон: со стороны институтов Союза — наличием в конституциях положений о государственном суверенитете, которые могли помешать интеграции этих стран в ЕС, а со стороны национальных правительств — положениями учредительных договоров, предусматривающих делегирование суверенных прав на наднациональный уровень. А. Шайо отмечает, что в постсоциалистических странах Европы идею государственного суверенитета неоднократно старались разыграть в популистских целях отдельные оппозиционные силы с целью повышения своей популярности в обществе, которое еще преклонялось перед борцами за независимость. Именно этим может объяснить тот ограниченный характер поправок к конституциям этих стран, которые должны были обеспечить адаптацию национальной правовой системы к требованиям европейского правопорядка¹.

Первой заимствовала опыт западноевропейских стран в конституционном регулировании членства в ЕС Польша, включившая в 1997 г. в Конституцию (ст. 90) положение, согласно которому государство может передать международной организации (органу) на основании международного договора компетенцию органов государственной власти по

¹ Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституц. право : восточноевроп. обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

отдельным вопросам. Согласие на ратификацию такого договора может быть выражено на общегосударственном референдуме или двумя третями состава обеих палат парламента¹. Вместе с тем в 1998 г. Сейм принял закон о вступлении Польши в ЕС, содержащий предостережение: «Развивая собственную идентичность и сохраняя суверенитет Польши, мы стремимся к [членству в] ЕС, признавая его как организацию, которая уважает многообразие»². По примеру Польши в 2002 и 2003 гг. внесли поправки в статьи конституций, связанные со вступлением в Европейский Союз, Чехия и Словения.

Однако не во всех странах процедура внесения соответствующих изменений в конституцию оказалась простой. Так, в Эстонии процесс внесения изменений в Конституцию начался еще в 1998 г., когда был разработан проект, согласно которому Эстонии разрешалось принимать участие в деятельности ЕС как ассоциации государств, которое очевидно не отвечало правовой природе последнего. Процесс согласования формулировки конституционной нормы растянулся на пять лет и лишь в 2002 г. на референдуме была принята норма, открывающая путь к членству в Европейском Союзе.

В процессе внесения изменений в конституцию стран ЦВЕ сложилось два подхода по вопросу конституционного регулированию участия стран в деятельности наднациональной организации. Так, если польские законодатели предусмотрели возможность передать международной организации (ЕС) компетенцию, принадлежащую органам государственной власти, то венгерские парламентарии разрешили передать Европейскому Союзу лишь право пользоваться отдельными из своих конституционных прерогатив в объеме, необходимом для осуществления совместно с другими государствами-членами прав и обязанностей, вытекающих из учредительных договоров, но никак не сами суверенные права.

Особую осторожность в вопросе конституционного регулирования вопроса об участии государства в составе ЕС продемонстрировали прибалтийские государства. Так, в Конституции Латвии предусмотрена

¹ Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «Фінн», 2009. – С. 183.

² Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституц. право : восточноевроп. обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

возможность пересмотра решения о вступлении в ЕС путем проведения референдума по народной инициативе, а в литовской Конституции указано, что государство принимает участие в деятельности международной организации, если это не противоречит ее интересам и не нарушает независимости.

Вместе с тем тщательный анализ позиций прибалтийских государств и стран ЦВЕ позволил А. Шайо сделать вывод о том, что на самом деле политическую и правовую элиту указанных государств не так уж и беспокоит возможность ограничения государственного суверенитета в результате обретения членства в ЕС. В пользу такого вывода свидетельствует тот факт, что в вопросе определения соотношения между национальным правом и правом ЕС Литва, Польша, Словения заняла позицию безоговорочного признания верховенства права Европейского Союза¹.

Последствия такого делегирования для государственного суверенитета через постепенное наращивание Союзом активности в рамках предоставленных ему полномочий проявляются, как правило, лишь со временем. Так, только в конце XX в. стало очевидным, что подписание Договора о Европейском экономическом сообществе имело следствием ограничение полномочий государств-членов не только в экономической, но и в политической сфере, поскольку почти каждый политический вопрос имеет определенный экономический аспект в смысле ДЕЭС².

Определенные проблемы, возникшие в федеративных государствах (Австрия, Бельгия, ФРГ), входящих в состав ЕС, служит еще одним примером не в полной мере просчитанного воздействия интеграции на государственно-правовое развитие этих стран. Как известно, федеративное устройство обусловлено прежде всего практическими соображениями: децентрализация власти в федерации способствует более эффективному регулированию политических, экономических, социальных и других отношений в субъектах федерации, побуждает центральную

¹ Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституц. право : восточноевроп. обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 7–8.

² Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Соврем. немец. конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 18–21.

власть к более конструктивному и рациональному решению проблем на местах. Кроме того, принято считать, что федерализм способен оказывать определенный демократизирующий эффект на государственно-правовую жизнь. Именно поэтому принцип федерализма в таких государствах рассматривается как безусловная ценность и получает особую конституционную защиту. Так, Основной Закон ФРГ (ч. 3 ст. 79) запрещает внесение любых изменений в Конституцию, если они затрагивают закрепленные в статьях 1 и 20 фундаментальные основы государственного строя, в частности принцип федерализма. Однако конституционное признание указанного принципа незыблемым вовсе не защищает субъектов федерации от перераспределения компетенции между ними и федеральным центром в пользу последнего. Подводя итоги анализа этой проблемы, В. Рудольф констатирует, что федеральная власть Германии, которая исчерпала свои конституционные законодательные полномочия, добилась внесения ряда изменений в Основной Закон, в соответствии с которыми отдельные полномочия земель были отнесены к исключительной компетенции Федерации или конкурирующей компетенции¹. В результате проблема перераспределения компетенции между Федерацией и его субъектами оказалась настолько серьезной, что отдельные немецкие правоведы характеризуют современную Германию как «унитарное федеративное государство»². Аналогичная ситуация сложилась и в Австрии, которую часто характеризуют как централистское федеративное государство³. В 1984 г. Федеральный совет был наделен правом абсолютного вето по вопросам изменений компетенции, что определенным образом ущемляет права земель⁴.

¹ Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современ. немец. конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 14.

² Там же. – С. 13; Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Материалы международной конференции) [Текст] // Современ. Европа. – 2001. – № 1. – С. 43.

³ Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Материалы международной конференции) [Текст] // Современ. Европа. – 2001. – № 1. – С. 47; Рыкин, В. С. Австрийский федерализм : прошлое и настоящее [Текст] : Доклады Института Европы. – М., 1998. – № 50. – С. 26–41.

⁴ Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – С. 7.

Углубление европейской интеграции в конце XX в. лишь обострило эту проблему. Хотя Европейскому Союзу передаются преимущественно полномочия федерации, однако отдельные полномочия могут передавать и земли. При этом следует отметить, что иногда земли оказываются ограниченными в возможности влиять на принятие решения по вопросам, входящим в сферу их компетенции, и контролировать их реализацию в случае делегирования своих полномочий институтам ЕС. Так, Конституция Австрии (ст. 23г) закрепляет обязанность Федерации информировать земли относительно всех мероприятий, планирующихся в рамках ЕС, которые могут затрагивать сферу их собственной компетенции, а также предоставить им возможность высказать свою позицию по этим вопросам. Если земли высказали Федерации единую позицию относительно мероприятий ЕС, касающихся вопросов, законодательное регулирование которых отнесено к компетенции земель, то Федерация становится связанной этой позицией при обсуждении и голосовании решения в Европейском Союзе. Однако вопреки этому правилу Конституция разрешает Федерации проигнорировать согласованную позицию земель, ссылаясь на обстоятельства внешне- и внутривнутриполитического характера. Кроме того, на земли возлагается обязанность принимать меры, которые в сфере их собственной компетенции необходимы для реализации правовых актов в рамках европейской интеграции. Если любая земля не исполняет эту обязанность, то право издания закона по этому поводу переходит (до принятия землей соответствующего мероприятия) к Федерации.

В целом, оценивая влияние европейской интеграции на развитие и функционирование федеративных государств, следует согласиться с выводом о том, что практика делегирования федеративным центром права реализации части своих суверенных прав ЕС, в частности и по тем вопросам, которые отнесены к компетенции субъектов федерации, имеет следствием как фактическое, так и формально-юридическое ограничение законодательной компетенции земельных парламентов, что наносит ущерб демократии как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов¹.

¹ Рудольф, В. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германии [Текст] / В. Рудольф // Современ. немец. конституционализм. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 20.

Оценка влияния европейских интеграционных процессов на государственный суверенитет будет односторонней, если акцентировать внимание исключительно на постепенной концентрации властных полномочий на уровне надгосударственных институтов ЕС. На самом деле интеграция хотя и не направлена, но содействует развитию и другого явления — процесса европейской регионализации, что, в свою очередь, также оказывает существенное влияние на суверенитет государств — членов ЕС, определенным образом изменяя механизм его реализации¹.

Изменение механизма реализации государственного суверенитета² вследствие процесса регионализации, а также делегирование национальными государствами суверенных прав Союзу закономерно порождает вопрос: насколько суверенными остаются сегодня национальные государства, входящие в состав Союз; какова правовая природа Европейского Союза; имеет ли (будет ли иметь в дальнейшем) ЕС суверенитет; утратят ли государства-члены свой суверенитет в случае трансформации ЕС в надгосударственное образование федеративного типа, и др. Сегодня подавляющее большинство этих вопросов не имеет однозначного ответа, хотя европейцев (и не только их) всегда интересовал вопрос о конечной цели интеграции. Однако попытки конкретизировать цели

¹ Более детально см.: Яковюк, И. В. Европейский регионализм и его реализация в условиях Европейского Союза / И. В. Яковюк // Наука и карьера : материалы междунар. науч.-практич. конф., г. Москва, 21–22 ноября 2008 г. / под ред. В. А. Назарова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008 – С. 222–236; Яковюк, И. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2004. – № 8. – С. 57–68; Битяк, Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн-кандидатів в члени Європейського Союзу / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: аналітичний огляд / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К. : Вид-во «Студія Колаж», 2009. – С. 133–154.

² См.: Данильян, О. Г. Деякі проблеми державного суверенітету в умовах глобалізації та формування наднаціональних організацій [Текст] / О. Г. Данильян // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 13.

Союза пока были неудачными¹. Как следствие, в учредительных договорах такая цель чаще всего формулируется предельно абстрактно. Например, в ст. 2 Договора о Европейском Сообществе² речь шла об экономической и социальной сплоченности и солидарности государств-членов, в ст. 1 Договора о Европейском Союзе³ — о создании как никогда ранее сплоченного союза народов Европы, а в ст. 1 Единого европейского акта⁴ — о реальном продвижении к европейскому единству. Использование оценочных понятий «как никогда ранее сплоченный союз» или «европейское единство» порождает больше вопросов, чем ответов. Дополнительные трудности возникают в связи с перенесением акцентов с сотрудничества между государствами-членами (ст. 2 Договора о Европейском Сообществе и предыдущие договоры) на создание сплоченного союза народов, в котором решения принимаются открыто и максимально приближенно к гражданину, а также на организацию отношений между государствами-членами и между их народами (ст. 1 ДЕС). Такой подход к формулированию цели Союза мешает однозначно ответить на вопрос о правовой природе Союза, а следовательно и уточнить ответы на вопросы, связанные с государственным суверенитетом.

В очередной раз возвратиться к вопросам, связанным с определением правовой природы ЕС и суверенитета государств-членов, политиков и ученых побудила разработка проекта Конституции для Европы. Как известно, вопреки наличию внешних признаков федеративного устройства строящегося объединения, сам термин «федеративный» и производные от него в соответствующих статьях проекта Конституции не упо-

¹ Например, в так называемом окончательном проекте Маастрихтского договора (ст. 1) отмечалось «Действующий Договор знаменует новый этап в процессе, который ведет постепенно к Союзу с федеративной целью» (См.: Eurora Documents. N1750/1751. Г.1). Однако этот вариант статьи не вошел в текст подписанного Договора. В общей франко-немецкой декларации относительно главных европейских приоритетов (Нант, 23.11.2001 г.) отмечалось, что конечной целью реформ ЕС является утверждение демократической федерации, образованной из национальных государств (п. 5 Декларации), но из проекта Конституции для Европы по требованию Великобритании любые ссылки на федерацию были исключены.

² Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 555.

³ Там же. – С. 526.

⁴ Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. группа «Право», 1994. – С. 12.

минались. Это дало некоторым авторам основания сделать вывод о том, что в соответствии с современными научными представлениями и проектом Конституции Союз должен квалифицироваться как высокоинтегрированная конфедерация государств¹. Однако с категоричностью такого вывода трудно согласиться, поскольку современная юридическая наука как раз и не дает однозначной характеристики ни конфедерации, ни ЕС².

По мнению М. Марченко, которое мы в целом разделяем, в понятии государственного суверенитета следует выделять два аспекта — формально-юридический (это своеобразная политико-правовая форма государственного суверенитета) и фактический (его материальное содержание)³. В процессе развития государства его юридическая (политико-правовая) форма остается неизменной, тогда как фактическая сторона, материальное содержание может испытывать существенные изменения, колеблясь от наполнения государственной власти и вместе с тем государственного суверенитета реальным политико-правовым и материальным содержанием (нормальное состояние государственного суверенитета) и до их выхолащивания, сведения государственной власти и государственного суверенитета лишь к их политико-правовой форме и формально-юридическому содержанию⁴. Анализ современного состояния государственного суверенитета государств-членов ЕС позволяет сделать следующий вывод: одной из тенденций современного

¹ См.: Мартиненко, П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал [Текст] / П. Мартиненко // Інституційні реформи в ЄС : Аналітичний щоквартальник. — К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. — С. 5, 8; Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] : учеб. пособие / Н. А. Ушаков // Акад. правов. ун-т при Ин-те государства и права РАН. — М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. — С. 52–53.

² Поляков, А. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход [Текст] : курс лекций / А. Поляков. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. — С. 546–547; Проблемы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие / под ред. М. Марченко. — М. : Зерцало, 2002. — С. 208–212; Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. Цвік, В. Ткаченко, Л. Богачева та ін. — Х. : Право, 2002. — С. 94; и др.

³ Марченко, М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 187.

⁴ Марченко, М. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания [Текст] / М. Марченко // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 196.

государственно-правового развития является ситуация, когда в условиях сохранения формально-юридического аспекта государственного суверенитета одновременно происходит постепенное добровольное самоограничение материальных возможностей его проявления, которое выражается в делегировании государствами права реализации суверенных прав Союзу. Вместе с тем следует согласиться с Р. Х. Макуевым, что в этих условиях сущностное содержание государственного суверенитета не изменяется¹ и не может измениться, поскольку это привело бы к выхолащиванию его стержневых положений². Изменяется не сам суверенитет, а устоявшиеся, но на данном этапе недостаточно эффективные механизмы его реализации.

Хотелось бы обратить внимание еще на один аспект: обсуждая одну и ту же проблему в рамках одной и той же организации (ЕС), одни авторы говорят о передаче, делегировании или по крайней мере общей реализации государственного суверенитета, тогда как другие — о его ограничении. Если сущность и содержание «передачи», «делегирования» права реализации суверенных прав достаточно полно раскрыто как на уровне учредительных договоров Союза и решений Суда ЕС, так и в конституциях и решениях конституционных судов государств-членов, то что необходимо понимать под «ограничением» суверенитета — непонятно, поскольку ни один правовой документ не содержит ссылки на данную категорию и соответственно не раскрывает ее содержание.

¹ Большинство правоведов сегодня, как и раньше, трактуют государственный суверенитет как верховенство государственной власти относительно любой другой власти внутри страны и ее независимость от любой другой власти за ее пределами (см., напр.: Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. А. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – С. 80; Гаджиев, К. Политическая философия [Текст] / К. Гаджиев. – М. : ОАО «Изд-во “Экономика”», 1999. – С. 250–259; Кокошин, А. А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе [Текст] / А. А. Кокошин. – М. : Изд-во «Европа». – С. 47–57).

² Профессор Р. Х. Макуев отмечает, что эволюция подходов к пониманию суверенитета безусловно имеет место, но она не сопровождается коренными изменениями или пересмотром понятия. Сущность суверенитета, как и государства, демократии и личности остается неизменной. Претерпевает изменения глубина понимания данного явления, внешняя сфера его качественных характеристик, которые опосредованно влияют на внутренние и внешние условия его реализации (см.: Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета [Текст] / Р. Х. Макуев // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 23).

В понятии «ограничение» следует выделять два момента: во-первых, содержание действий, их направление и, во-вторых, источник, субъект, иницирующий его. Исходя из содержания понятия¹ в случае с Европейским Союзом ограничение суверенитета предусматривает установление для национальных правительств государств-членов ЕС определенных рамок в действиях, степени проявления свободы действий, сужения возможностей по сравнению с бывшими у них до этого. Отсутствие у государства определенных прав или возможностей до начала действия будет означать не сужение его возможностей, а существование их границ. В этом смысле следует согласиться, что конституционные нормы и нормы международного права не выполняют функции ограничения государственного суверенитета, а лишь помогают раскрыть, конкретизировать его содержание. Следует признать, что понятие суверенитета, взятое в его внутреннем и внешнем аспекте, не означает его несвязанности правом. Государственный суверенитет как юридическое явление учреждается и реализуется прежде всего благодаря праву. Бессмысленно стараться доказать, что когда-то существовал безграничный «внеправовой» суверенитет и лишь на определенном этапе развития он стал обретать правовой характер, ограничиваться правом. Право всегда задавало те рамки, в которых суверенное государство может и должно существовать и за пределы которых оно не должно выходить не при каких обстоятельствах. Практика определения правом² рамок действия суверенитета как внутри страны, так и за ее пределами, присуща любому государству. Анализ конституций государств — членов ЕС позволяет сделать определенные выводы. В сфере действия внутреннего суверенитета традиционно регулируются такие вопросы: признание прав и свобод человека и гражданина наивысшей социальной ценностью, закрепление обязанности государства оказывать содействие их обеспечению, защите и гарантированию, возможность обращаться в международные учреждения в сфере защиты прав человека, в частности, в Европейский Суд по правам человека; признание народа единственным ис-

¹ Тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. : Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко ; за ред. В. С. Калачника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – С. 423.

² В данном контексте под правом следует понимать рамки, установленные для суверенного государства как конституционным, так и международным правом.

точником власти, определение форм его участия в ее осуществлении; закрепление базовых принципов правового государства, прежде всего верховенства права, законности; определение принципов взаимоотношений между государством и политическими партиями, общественными объединениями, предпринимателями. В сфере внешнего суверенитета на конституционном уровне регулируются: вопросы войны и мира, определение органов и их компетенции по этим вопросам; заключение международных договоров, процедура их ратификации, соотношение национального и международного права; участие в международных организациях; получение членства в межгосударственных (наднациональных) объединениях, процедура ратификации договоров, передача полномочий таким объединениям. Все это создает необходимые предпосылки для достижения юридического равенства государств как субъектов международного права, а следовательно, для их взаимодействия на основе координации действий, а не подчинения¹.

Следует отметить, что нормы права, определяющие границы суверенитета государства, в процессе государственно-правового развития не остаются неизменными. Длительное время в соответствии с обычаем международного права война считалась явлением вполне естественным² — не случайно Гегель рассматривал войну как высшее проявление суверенитета³. Аннексия захваченной чужой территории представляла законные, правовые основания для обретения суверенитета над ней. Неограниченное право на применение силы получило отражение в доктрине интервенции, которая первоначально содержала религиозную окраску. По окончании тридцатилетней войны (1618-1648 гг.) на смену ей пришла практика общей политической интервенции. После обоснования Э. де Ваттелем и К. Вольфом в конце XVIII в. принципа

¹ Троицкая, А. А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? [Текст] / А. А. Троицкая // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 10. – С. 10.

² Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 219.

³ Кроме Гегеля войну как средство достижения государством своих интересов исповедовали Франсиско де Витория («Теологические раздумья»), Джентили «О праве войны» («De jure belli»), Г. Гроций, Ф. Ф. Мартенс. Отличие в их взглядах состояло лишь в выборе аргументации оправдания ее ведения – религиозный фактор или гуманитарные интервенции.

невмешательства право на интервенцию с целью самозащиты в XIX в., как правило, не признавалось международным сообществом. Чтобы обойти запреты, содержащиеся в принципе невмешательства, в начале XIX в. была выдвинута и обоснована концепция осуществления интервенции, которая основывается на принципах «гуманизма» и связана с идеями либерализации и основных прав человека. Эта концепция и порожденная ею практика, отмечает П. Маланчук, обозначила новую тенденцию в выборе официальных оснований для оправдания военных интервенций, но тем не менее не создала новую норму обычного международного права¹.

Первые реальные попытки если не запретить, то хотя бы привести в порядок право государства на ведение войны, были осуществлены Лигой Наций. Однако из-за нежелания больших государств придать этому запрету абсолютный характер, сузить содержание права на самозащиту и создать эффективный механизм применения арбитражных процедур реального ограничения применения силы достичь не удалось. Эту задачу в определенной мере удалось решить лишь после создания ООН, когда был установлен запрет на применение силы (ст. 2 Устава), кроме права страны на коллективную самозащиту и самостоятельную защиту от вооруженного нападения (ст. 51), и создана система коллективной безопасности (гл. VII).

Этот довольно поверхностный обзор подходов, сложившихся на протяжении истории, относительно одного лишь из аспектов государственного суверенитета — регламентации права ведения войны, убедительно доказывает, что на каждом историческом этапе развития межгосударственного общения право специфически регламентировало границы суверенитета. Однако изменения правовых рамок суверенитета в соответствии с существующими на определенном этапе исторического развития общественными потребностями, даже при условии признания господствующим правосознанием их революционного характера, с точки зрения их соотношения с ранее существовавшими подходами не приводил к отказу от суверенитета как такового или изменению его сущностных признаков и содержания.

¹ Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] / П. Маланчук : пер. з англ. – Х. : Консум, 2000. – С. 49–50.

Теперь следует остановиться на вопросе субъекта, осуществляющего «ограничение» суверенитета государства — члена наднационального объединения. Зададимся вопросом, действительно ли в рамках Европейского Союза вследствие одностороннего волеизъявления (диктата) его институтов, сопровождающегося давлением на государства-члены, происходит передача определенных прав и полномочий с национального на наднациональный уровень власти или на самом деле имеет место сознательное и добровольное волеизъявление государств-членов на создание над собой наднациональных институтов власти и делегирование им права реализации отдельных суверенных прав и полномочий, осуществление которых исключительно на национальном уровне и с помощью национальных инструментов оказывается недостаточно эффективным, а следовательно, неоправданным на современном этапе развития? Анализ учредительных договоров, других правовых и политических актов, принятых с начала интеграционного процесса, свидетельствует о том, что речь идет именно о добровольном самоограничении (делегировании) государства в возможностях самостоятельно реализовывать отдельные права в рамках его внутренней и внешней компетенции, то есть не об окончательном изъятии определенной компетенции из предмета ведения государства, а о замене субъекта, который ее осуществляет¹. Государство, вынужденное искать пути согласования принципов управляемости и

¹ По этому поводу экс-министр иностранных дел Франции Ю. Ведрин отмечал, что каждое государство защищает свои интересы. Если в определенный момент окажется, что выгодно взаимодействовать на двусторонней основе, то этот путь будет избран. А если возникнет потребность согласия между тремя государствами, то они попробуют достичь согласия между собой. Если же возникнет потребность в международном одобрении определенного шага, то принятие решения будет перенесено на уровень ООН. В итоге он делает вывод, что коалиция государств постоянно меняется, поскольку ни одно государство или другая сила не способно единолично организовать весь мир (Ведрин, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия [Текст] : интервью / Ю. Ведрин // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6 (ноябрь – декабрь)). В свою очередь В. Сурков, обосновывая концепцию «суверенной демократии» для России, отмечает, что утверждение и развитие наднациональных и межгосударственных структур происходит не за счет «полноты и независимости», то есть суверенитета. Им делегируются не власть, как это кому-то кажется, а полномочия и функции. Право делегировать (а значит, и отозвать), то есть власть, остается национально-государственной (Сурков, В. Параграфы про суверенную демократию [Текст] / В. Сурков // Эксперт. – 2006. – № 43).

эффективности, соглашается на самоограничение в праве реализации отдельных суверенных прав, поскольку убеждено, что аналогичные шаги в конце концов будут сделаны и другими государствами-партнерами. При этом создается механизм взаимного корректирования действий в интересах всех и каждого, чего довольно трудно достичь при условии использования старых схем реализации суверенитета. При этом не институты ЕС, а сами государства-члены определяют объем компетенции, которой они наделяют институты Союза и соответственно в рамках которой они будут осуществлять мероприятия, решения относительно которых выработаны на наднациональном уровне в соответствии с мандатом Европейского совета и Совета ЕС как институтов межправительственного сотрудничества.

Итак, следует признать, что суверенитет — это политико-правовая категория, не знающая качественной дифференциации и частичного характера, а потому бессмысленны разговоры о суверенитете более высокого или, наоборот, низкого качества, как нет смысла обсуждать идею о существовании «частично» или «ограниченно» суверенных государств. В дискуссиях вокруг этой проблемы довольно часто происходит подмена понятий: под возможностью ограничения суверенитета на самом деле понимают ограничение компетенции государства. Следовательно, необходимо четко разграничивать понятия «суверенитет» и «компетенция» государства. Компетенция — это совокупность полномочий, прав и обязанностей государства. Между суверенитетом и компетенцией существует взаимосвязь и взаимозависимость, которая, однако, не дает основания для их отождествления. Если суверенитет характеризуется единством и неделимостью, то права, обязанности и отдельные полномочия, составляющие содержание компетенции, а точнее — право их реализации государство может добровольно передавать на основе международного договора или одностороннего обязательства международной организации или межгосударственному объединению, например Европейскому Союзу, ради достижения цели, отвечающей интересам всех сторон или международного сообщества в целом.

В условиях трансформации способов реализации государственного суверенитета ученые вынуждены искать новые подходы к его понима-

нию¹. А пока такой поиск идет, в Европейском Союзе фактически реализуется концепция «общего» суверенитета, в соответствии с которой формальный суверенитет сохраняется за государствами-членами, а фактический в значительной мере реализуется совместно национальными правительствами и институтами ЕС. Эта концепция целиком отвечает конституционным принципам лояльного сотрудничества, субсидиарности и пропорциональности, которые характеризуют сегодня отношения между Европейским Союзом и государствами-членами.

В исследованиях особенностей реализации государственного суверенитета в условиях членства государства в составе Европейского Союза ученые чаще всего обходят стороной вопрос о способности данного наднационального объединения опосредованно влиять на суверенитет стран-кандидатов, а также государств — соседей ЕС. Такое влияние обусловлено проведением Европейским Союзом политики экспансии. Для стабильного существования внутренне напряженной системы необходимо обеспечить определенную ее независимость от нестабильности на ее границах. Возникновение объективных препятствий к расширению Союза (существование государств-соседей с неурегулированными сецессионными конфликтами; государств-соседей, которые существенно отличаются по политическим режимам, религии, культуре, вследствие чего их включение может нанести ЕС вред политического, культурного, религиозного характера, способствуя росту неоднородности и внутренней противоречивости Союза; столкновение с конкурентом (Россией), который не уступает по

¹ Ранее нами излагалась позиция М. М. Марченко относительно выделения в государственном суверенитете формально-юридической и фактической (материальной) стороны. Оригинальный подход к толкованию государственного суверенитета предложили датские политологи Х.-Х. Хольм и Г. Соренсен – рассматривать его в трех аспектах: отрицательный (юридический аспект, предусматривающий формальное признание государства другими государствами в рамках международного права и возможность в определенной степени реально властвовать на своей территории); положительный (способность государства полностью распоряжаться собой и обеспечивать своим гражданам необходимый для существования уровень благосостояние) и операционный (предусматривает ограничение суверенитета с помощью заключения международных договоров в обмен на участие в принятии решений другими государствами). Если отрицательный суверенитет является абсолютным условием для государства, то положительный и операционный суверенитет – это непостоянные эволюционирующие характеристики (см.: Грани глобализации : трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев (рук. ав. кол.). – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 236–237).

силе и проводит аналогичную политику экспансии, и т.д.) приводит не к свертыванию интервенционистской активности, а к ее наращиванию, поскольку любое препятствие дискредитирует претензии Европейского Союза на региональное и определенным образом — мировое лидерство. Наиболее ощутимым такое влияние может оказаться для стран, имеющих «замороженные» сецессионные конфликты (Босния и Герцеговина, Грузия, Азербайджан, Кипр, Молдова, Сербия). При этом механизм такого влияния и его последствия могут существенно отличаться.

Как показывает практика, Европейский Союз иногда может оказывать содействие решению сецессионного конфликта, имея цель добиться возвращения сепаратистского образования в состав официально признанного государства. Для таких государств, как Кипр, Босния и Герцеговина, Грузия, Молдова, возможность обретения членства в ЕС рассматривается как наиболее действенное средство решения сецессионных конфликтов, поскольку позволяет надеяться на восстановление территориальной целостности и реализацию государственного суверенитета в полном объеме на всей территории государства. Для того чтобы помочь решению конфликта, Союз предлагает его участникам определенное благо, ради которого политические и экономические элиты (желательно не только элиты, но и основные группы населения) каждой из сторон будут готовы делать определенные уступки друг другу. Более тесные отношения с ЕС и особенно вступление в состав этого объединения представляет безусловную ценность для всех участников конфликта в Балканском регионе, а также для обеих составных Кипра. Именно ситуация вокруг объединения Кипра была избрана ЕС (приняв в члены объединения Кипр, Европейский Союз оказался довольно в неудобной ситуации, когда территория одного из его членов находится под оккупацией¹), чтобы подтвердить свой статус одного из центров не только

¹ Вступление Кипра в ЕС обострило старый конфликт и привело к возникновению новых споров. В Европейский суд по правам человека было подано сотни исков кипрских греков против Турции в связи с потерей прав собственности в северной части острова. Кроме того, греки-киприоты обратились в суды в южной части острова с требованием выдать на основании законодательства Европейского Союза ордер на арест иностранцев, покупающих или продающих имущество киприотов-греков в северной части острова. В свою очередь, кипрско-турецкая власть заявила, что будет арестовывать и задерживать лиц, которые будут стараться выполнять решения судов (Bırleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin Güvenlik Konseyi'ne sunduğu Kıbrıs Raporu // EU-Turkey News Network (www.abhaber.com), 26.05.2006).

экономической, но и политической силы в мире¹ и доказать действенность своей политики европеизации.

Как известно, все попытки ООН по решению кипрской проблемы оказались безрезультатными. Так, инициатива бывшего генерального секретаря ООН Б. Галли (1992 г.) по урегулированию кипрского конфликта («Серия идей»)², максимально учитывающая интересы Турции, была нейтрализована довольно радикальными требованиями последней. Потерпел поражение и план генерального секретаря ООН К. Аннана³ (2004 г.), формально имевший наибольшие шансы на успех, поскольку прошел не только переговорный этап, но и предварительную фазу реализации. Хотя план получил формальную поддержку фактически всех сторон, на самом деле он не удовлетворял никого. Кипр и Грецию не устраивало то, что он фактически лишь формально сохранял верность признанному международным сообществом принципу единого кипрского государства, тогда как на самом деле предусматривал образование конфедеративной «Объединенной Республики Кипр», состоявшей из двух равноправных суверенных государств — Греческой и Турецкой. Турцию, прежде всего, не устраивало то, что план предусматривал демилитаризацию острова и вывод ее войск. Европейский Союз формально поддержал план, однако неофициально многие в ЕС высказывались в пользу принятия в состав Союза лишь греческой части Кипра, а следовательно, он фактически не был заинтере-

¹ Так, Х. Солана в одном из своих заявлений обозначил интерес ЕС к Кипру с точки зрения его значения для обеспечения безопасности Европейского Союза. По его мнению, для ЕС в контексте его трансформации в один из мировых центров силы альтернативы единому Кипру просто не существует (см.: Сафрастян, Р. Турция и кипрская проблема : эпизоды «большой игры» [Текст] / Р. Сафрастян // 21-й век. – 2005. – № 2. – С. 56).

² План Б. Галли «Серия идей» (UN doc S/24472 ann.) был утвержден Советом Безопасности 10 апреля 1992 г. (SC Res. No 750, 10 April 1992), который в дальнейшем неоднократно на него ссылался как на основу для достижения полного комплексного решения конфликта (см., напр.: SC Res. No 789 (1992)). После провала этого плана Б. Галли предложил документ «Мероприятия по установлению взаимного доверия» (UN doc S/26026), который был одобрен Советом Безопасности (SC Res. 902 (1994)), однако и он не был воспринят сторонами конфликта.

³ Документ имел название «Основа для соглашения комплексного урегулирования кипрской проблемы» (Вахитов, И. В. Роль ООН в урегулировании кипрского конфликта / И. В. Вахитов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tisbi.ru/science/vestnik/2004/issue2/Kult5.html>).

сован в реализации плана¹. По результатам проведенного референдума (76 % греческого населения высказались против, тогда как 67 % турецкой общины — «за») план К. Аннана был отвергнут и Республика Кипр, как и предполагалось, получила членство в ЕС.

По общему правилу, страна не может стать членом ЕС, имея неурегулированные внутренние конфликты². Однако Европейский Союз, исходя из стратегических приоритетов, неоднократно нарушал выработанные им же правила в одних случаях и настаивал на их строгом соблюдении в других. Позиция Европейского Союза относительно кипрской проблемы была всегда довольно четкой: ЕС выступает за решение, обеспечивающее суверенитет, независимость, территориальную целостность и единство Кипра, в соответствии с резолюциями ООН³. Позиция ЕС остается неизменной на протяжении продолжительного времени и закреплена в ряде документов, принятых на саммитах Европейского Совета, в частности, в Дублине (26 июня 1990 г.), Лиссабоне (27 июня 1992 г.), Ницце (9 декабря 2000 г.), а также на заседании Европейского парламента⁴. В ситуации с Кипром ЕС отошел от установленных ним же правил,

¹ ЕС, прежде всего его консервативное крыло, не устраивало, во-первых, стоимость реализации плана (около 27 млрд. дол (большая часть этой суммы приходилась на ЕС)); во-вторых, членство в ЕС фактически мусульманского государства; в-третьих, получение турецким языком статус официального языка Союза (Сафрастьян, Р. Турция и кипрская проблема : эпизоды «большой игры» [Текст] / Р. Сафрастьян // 21-й век. – 2005. – № 2. – С. 60–61).

² Министр иностранных дел Франции Бернар Кушнер, комментируя стремление Сербии получить членство в ЕС напомнил, что в Союз нельзя вступить, имея нерешенные этнические конфликты и религиозную раздробленность (Франция выдвинула Сербии условие, в соответствии с которым она должна согласиться на независимость Косово ради перспективы получения членства в ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/world/-frantsiya-postavila-serbii-uslovie-rasstatjsya-s-/123228.html>).

³ Резолюции Совета Безопасности ООН по Кипру: № 541 (1983), № 543 (1983), № 750 (1992), № 789 (1992), № 902 (1994), № 1062 (1996), № 1250 (1999), № 1251 (1999), № 1475 (2003), № 1568 (2004).

⁴ В своей резолюции от 5 сентября 2001 г. Европейский парламент высказался в поддержку образования «объединенного государства с единой международной правосубъектностью, государства суверенного и неделимого, с единым гражданством». В резолюции от 13 июня 2002 г. Европейский парламент подтвердил, что вступить в ЕС разрешено лишь одному суверенному кипрскому государству. Было указано, что «... в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН это государство может быть двухзональным и двухобщинным, однако на международном уровне оно может выступать единым функционирующим субъектом и быть способным

в результате чего одна из сторон конфликта — Республика Кипр в 2004 г. была принята в состав ЕС¹, что качественно изменило ее статус на переговорах с Северным Кипром.

Общеизвестно, что в соответствии с нормами международного права Республика Кипр сохраняет суверенитет над территорией, входившей в ее состав до 1974 г. После принятия в 2004 г. Кипра в состав Европейского Союза последний стал рассматривать Северный Кипр как территорию ЕС, которая находится под иностранной военной оккупацией. В результате создалась ситуация, когда Союз не может дать положительный ответ на заявку о присоединении к нему ни Северного Кипра, ни Турции, поскольку это означало бы возникновение парадоксальной ситуации, когда в рамках европейского демократического объединения один его член оккупирует другого.

Со времен вступления Кипра в ЕС членство в нем превратилось в благо (цель), получить которую Северный Кипр не может без объединения с Республикой Кипр². Уникальность кипрской ситуации состоит еще и в том, что в политике европеизации больше, чем Северный Кипр, заинтересован его главный покровитель (спонсор) — Турция. Учитывая это, Европейский Союз в целом и ведущие государства-члены в частности осуществляют последовательное давление³, напоминая иногда

осуществлять власть, способную принимать решения». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mfa.gov.cy/mfa/embassies/moscowembassy.nsf/DMLcyeu_ol/DMLcyeu_ol?OpenDocument

¹ Республика Кипр обратилась с заявлением о вступлении в ЕС в июле 1990 г. Европейский Совет на Люксембургском саммите (1993 г.) предложил Европейской комиссии помочь правительству Кипра подготовиться к вступлению. В выводах Европейского Совета на Люксембургском саммите 1997 г. было указано, что вступление Кипра в члены ЕС будет полезным всему сообществу и поможет в деле установления гражданского мира и примирения. К Договору о вступлении Кипра в ЕС (16 апреля 2003 г.) прилагался протокол, предусматривающий прекращение применения *acquis communautaire* на оккупированной Турцией северной части острова до урегулирования кипрского конфликта.

² Последняя вместе с Грецией может на любом этапе заблокировать не только интеграционные инициативы Северного Кипра, но и Турции, опекающей его.

³ Средства давления, которые используются, довольно разнообразны. Не последнее место в них занимает финансовая помощь. В случае с Турцией речь идет о 500 млн. евро, которые только в 2007 г. Европейская комиссия собиралась предоставить ей в рамках «Инструмента предвступительной помощи». Кроме того, принятие в ЕС Северного Кипра избавило бы Турцию от финансового бремени, переведя ответственность за его благосостояние на плечи европейцев.

шантаж, на Турцию с целью осуществления последнего давления на Северный Кипр для решения конфликта и воссоздания единого государства. Так, ЕС настаивает на выполнении Турцией подписанного в 2005 г. дополнительного Протокола о таможенном союзе, согласно которому Анкара обязуется открыть свои морские и воздушные порты для судов всех государств Европейского Союза, включая Кипр¹. Руководители ЕС неоднократно подчеркивали, что без выполнения этого Протокола и достижения комплексного решения кипрской проблемы процесс интеграции Турции в Союз столкнется с трудностями.

Развитие ситуации вокруг Кипра показало, что процесс европеизации может менять пристрастия субъектов межнациональных конфликтов и создавать предварительные условия для того, чтобы сецессионистская сторона конфликта согласилась на сосуществование в рамках одного государства. Анализируя эту ситуацию, Н. Попеску приходит к следующим выводам:

– разделенное государство может успешно развивать отношения с ЕС и даже получить членство в нем (однако лишь при условии заинтересованности в этом самого Европейского Союза. — *И. Я.*);

– тесное взаимодействие государства с Союзом, особенно если оно стало членом ЕС, делает его более привлекательным для сецессионистской стороны конфликта;

– важное значение приобретает не столько переговорный процесс между конфликтующими сторонами, сколько положительная динамика изменений в одном из них, происходящих под влиянием европеизации, вследствие чего «вес» данной стороны в переговорном процессе возрастает;

– при условии международной поддержки и внутренней готовности к осуществлению реформ экономический прогресс может быть достигнут даже тогда, когда значительная часть экономического потенциала не контролируется стороной конфликта, представляющей официально признанную власть².

¹ Турция, в свою очередь, отказывается выполнять Протокол, пока ЕС не признает Турецкую Республику Северного Кипра.

² Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] / Б. Коппитерс, М. Эмерсон, М. Хейссен, Т. Ковзиридзе, Г. Нутчева, Н. Точчи, М. Валь, с коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2005. – С. 281.

В целом ситуация вокруг кипрского конфликта свидетельствует о том, что Европейский Союз занимает последовательную позицию, состоящую в объединении двух составных Кипра в рамках одного суверенного государства. Аналогичную политику он проводит и в отношении Боснии и Герцеговины (БиГ). Так, в 2005 г. Союз начал переговоры об ассоциации с Боснией и Герцеговиной. В декабре 2007 г. он сначала подписал Предварительное соглашение об ассоциативном членстве, в котором определил ряд требований (проведение политической реформы, необходимость расследования и доведения до суда военных преступлений времен межэтнического конфликта 1992–1995 гг.), реализация которых даст основание подписать Договор об ассоциации. В 2008 г. было также подписано Временное соглашение о зоне свободной торговли между ЕС и Боснией и Герцеговиной, которое должно было действовать до подписания Договора об ассоциации и стабилизации, что открывало бы путь к получению статуса государства — кандидата в члены ЕС. Однако подписание самого договора об ассоциации Евросоюз обусловил рядом требований, предусмотренных предыдущим соглашением, главным из которых является законодательное реформирование полицейской системы с целью объединения сербской и хорватской полиции в одну структуру. Лишь в результате выполнения боснийской стороной всех указанных требований ЕС стало возможным подписание 16 июня 2008 г. Договора об ассоциации и стабилизации. Однако с подписанием Договора давление ЕС на БиГ не прекратилось. Союз полагает, что БиГ не может стать официальным кандидатом, пока в стране продолжает действовать аппарат Высокого представителя (международного администратора), который был введен международным сообществом после окончания боснийской войны и принятия Дейтонских мирных соглашений (1995 г.). Европейский Союз совместно с США настаивает (хотя это требование официально не включено в перечень условий получения БиГ членства в ЕС) на проведении конституционной реформы¹, которая бы

¹ Вопреки суверенному праву любого государства самостоятельно определять свой конституционный строй США и ЕС разработали в 2009 г. собственные поправки (поправки предусматривали, например, избрание одного президента вместо президиума из трех лиц от мусульман, сербов и хорватов; разрешение выдвигать кандидатуры гражданам из смешанных семей (таких около 500 тыс.), а также евреям и цыганам; увеличение количества представителей в Палате народов Парламентской ассамблеи и т.п.) к Конституции Боснии и Герцеговины, которые были отклонены.

заменила созданную на основе Дейтонских соглашений модель организации власти, которая обеспечивает баланс интересов мусульман, хорватов и сербов, поскольку эта модель нарушает право граждан на участие в политической жизни независимо от их этнической и конфессиональной принадлежности. Европейский Союз не заинтересован во вхождении в его состав такого децентрализованного государства. По действующей Конституции на Боснию и Герцеговину как единое государство возлагается ответственность за сохранение суверенитета, территориальной целостности и международной правосубъектности. Она остается государством — членом ООН и соответственно может подавать заявки на вступление в международные организации; реализовывать полномочия в сфере внешней, таможенной, миграционной, денежной и кредитной политики; обеспечивать международные обязательства. Вместе с тем Босния и Герцеговина — это «мягкая» конфедерация, члены которой (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербия) имеют высокий уровень самостоятельности в политической, экономической и военной¹ сферах. Именно поэтому ЕС настаивает на конституционных реформах, которые оказывали бы содействие централизации власти и сделали государство более функциональным. Реализация конституционной реформы дала бы возможность трансформировать аппарат Высокого представителя в Миссию спецпредставителя ЕС, которая устранила бы препятствия на пути к членству в ЕС.

Использование соглашений об ассоциации с ЕС как стабилизационного механизма для Балкан было воспринято в Молдове как сигнал, согласно которому процесс интегрирования может быть в определенных случаях при желании Европейского Союза поддержан независимо от необходимости окончательного урегулирования сецессионного конфликта. Как известно, Европейский Союз последовательно выступает за восстановление суверенитета Молдовы над всей территорией². Правда,

¹ Одно из требований ЕС касается перевода всей военной техники под контроль федерального правительства.

² После проведения референдума 17 сентября 2006 г., на котором 97 % населения Приднестровской Молдавской Республики высказалось в пользу независимости республики, представители Европейской комиссии заявили, что Европейский Союз не признает Приднестровскую Молдавскую Республику. Это образование до сих пор не признало ни одно государство мира.

следует признать, что относительно Молдовы Европейский Союз интересуется не просто разрешение Приднестровского конфликта, а его разрешение исключительно на своих условиях и при обеспечении сохранения или даже усиления своего влияния в этом государстве. Именно эта позиция Союза, поддержанная США, обусловила давление на руководство Молдовы, которое было готово осенью 2003 г. урегулировать конфликт в рамках формата «2+1» на основе разработанного Россией «Меморандума об основных принципах государственного строя объединенного государства»¹, однако по требованию западных государств в конце концов отказалось от него и настояло на интернационализации конфликта и расширении формата переговоров («3+2»). В результате реальный шанс на разрешение конфликта был утрачен.

Стратегия ЕС по данному вопросу начала формироваться после вхождения Союза в переговорный процесс в формате «3+2» как наблюдателя. Позиция Союза² состоит в сохранении унитарного территориального устройства Молдовы и предоставлении Приднестровью автономного статуса, подобного статусу моделей Каталонии³ или Северной Ирландии⁴. Европейский Союз поддерживает свое влияние на процесс урегулирования конфликта в регионе с помощью: миссии EUBAM; торговых преференций, предоставленных приднестровским

¹ Меморандум предусматривал создание Федеративной Республики Молдовы (более детально см.: Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства (2003) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/458547.html>).

² Позиция изложена специальным представителем Европейского Союза в Молдове Кальманом Михеем.

³ Опыт Каталонии неприемлем для Тирасполя. Это проект «расширенной автономии» или «квазифедерации», который соответствует политической традиции Испании и базируется на двух взаимосвязанных понятиях – монархии и унитарного государства. Он отличается от модели, примененной в Стране Басков, тем, что последний предусматривает намного большую автономию, в частности, самостоятельный сбор налогов, часть которых потом перечисляют в Мадрид.

⁴ Нет ничего общего у Приднестровья и с ситуацией в Северной Ирландии, сущность кризиса в которой состоит в религиозно-политическом конфликте.

предприятиям, экспортирующим продукцию в ЕС (преференции предоставляются Союзом через правительство Молдовы, что является одним из рычагов давления); европейских политических институтов в Кишиневе, которые осуществляют мониторинг ситуации; неправительственных организаций, которые сотрудничают с посольствами европейских стран и занимаются технологиями конфликтного и постконфликтного урегулирования; предложений о создании еврорегиона «Днестр», экологических проектов и создании Парка Нижнего Днестра; запрета на въезд в ЕС руководства Тирасполя.

Однако, в отличие от Кипра, ситуация с Молдовой принципиально другая. Политическая элита и население Приднестровья ориентировано не на Запад (ЕС), а на отношения с Россией, которая в свою очередь не только не стремится приобрести членство в ЕС (что отличает ее от Турции в кипрском конфликте), но и старается восстановить свои позиции на постсоветском пространстве, создав по образцу ЕС наднациональное евразийское объединение. Кроме того, энергетически зависимый от России Европейский Союз вынужден очень взвешенно проводить политику европеизации на своих восточных границах. Таким образом, политика кондициональности и социализации Европейского Союза относительно данного сецессионного образования на современном этапе в принципе не может дать положительного результата. Анализ политики ЕС оставляет впечатление, что Союз больше полагается на обновление политической элиты в Приднестровье и надеется, что новые элиты станут более восприимчивы к европейским предложениям. Вероятно, ЕС рассчитывает и на общественное мнение населения Приднестровья, которое с течением времени может заинтересоваться получением в случае объединения с Молдовой безвизового режима с европейскими странами. Однако пока эти изменения не состоялись и пока Россия будет заинтересована в существовании «суверенитета» сепаратистской территории, ситуация с восстановлением суверенитета Молдовы над Приднестровьем (аналогичный вывод можно сделать и относительно отношений Грузии с Абхазией и Южной Осетией) вопреки установлению более тесных отношений с ЕС не может дать в ближайшей перспективе положительных результатов.

Вместе с тем следует отметить, что политика европеизации, осуществляемая Европейским Союзом, способна наносить ущерб сохранению государственного суверенитета в странах с сецессионными конфликтами, примером чего является ситуация с Сербией. Европейский Союз последовательно занимал позицию не только поддержания сепаратистских стремлений Косова, но фактически всячески поддерживал выход Черногории из состава единого с Сербией государства. После прихода к власти в Сербии демократических сил был взят курс на интеграцию страны в Европейский Союз. Со стороны последнего кроме традиционных условий вступления были выдвинуты: арест военных преступников и их передача Международному трибуналу по бывшей Югославии (МТКЮ); открытие архивов для следователей трибунала и самое главное — решение проблемы статуса Косова до вступления Сербии в Европейский Союз. Показательно, что последнее требование, которое фактически означало потерю Сербией суверенитета над частью своей территории, с которой связан исторический процесс самоидентификации сербского народа, для министра иностранных дел Франции Б. Кушнера было «выполнением некоторых формальностей»¹. Следует отметить, что Европейский Союз и подавляющее большинство государств-членов заняли позицию поддержки участника сецессионного конфликта — Косовских албанцев², а также их покровителя — государства-спонсора Албании (снова-таки в отличие от Турции в кипрском конфликте), с которой Европейский Союз в начале 2009 г. подписал Договор об ассоциации и стабилизации, что дало ей возможность 28 апреля 2009 г. подать заявку на вступление в ЕС. Поскольку фактически ЕС отошел от собственной четкой позиции, которую он традиционно занимал по поводу урегулирования сецессионных конфликтов в европейских государствах

¹ Франция выдвинула Сербии условие, в соответствии с которым она должна согласиться на независимость Косово ради перспективы получения членства в ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/world/-frantsiya-postavila-serbii-uslovie-rasstatjsya-s-/123228.html>.

² Следует отметить, что признание ЕС независимости Косово сделало позицию Брюсселя по вопросам права на самоопределение туманным не только для стран, граничащих с ним, но и для всего международного сообщества.

(Кипром, Боснией и Герцеговиной, Молдовой), то руководство ЕС вынуждено было обратиться к довольно путаным объяснениям своего шага: «В такой ситуации действия, имеющие целью достижения конечного статуса, в большей степени отвечают намерениям резолюции Совета Безопасности ООН №1244¹, чем попытки заблокировать любой результат в условиях, когда все согласны, что статус-кво поддерживать невозможно» и дальше: «В целом, если определенное образование появилось как государство в том виде, как это понимается международным правом, может быть принято политическое решение о его признании»². Показательно, что подобного рода аргументы относительно фактически аналогичных ситуаций с Кипром, Боснией и Герцеговиной, Молдовой, Абхазией и Южной Осетией отрицаются Европейским Союзом как нарушающие нормы международного права и суверенитет независимых государств: Европейский Совет подчеркнул свою убежденность в том, что урегулирование нерешенного вопроса о статусе Косова имеет уникальный характер и потому не создает прецедент³. При этом Союз забывает, что в резолюции № 1244, на которую он ссылается с целью оправдания нарушения суверенитета Сербии, отмечалось, что Совет Безопасности ООН подтвердил преданность всех государств-членов суверенитету и территориальной целостности Союзной Республики Югославии и других государств региона, выраженную в Хельсинкском Заключительном акте и дополнении 2; обязал разоружить Освободительную армию

¹ Резолюция №1244 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4011-м заседании, 10 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1999/res1244.htm>

² Выводы в отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете. Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>; Рейнольдс, П. Признание Косово вызвало юридическую бурю [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7250000/7250726.stm

³ Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете. Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>

Косово, что так и не было сделано; предусмотрел введение на территорию Косово международных сил безопасности, а не контингента ЕС¹. Итак, в том числе и благодаря политике ЕС произошло нарушение территориальной целостности Сербии и потеря государственного суверенитета на территории самопровозглашенной республики Косово, которую признало подавляющее большинство государств-членов ЕС.

Относительно Сербии Евросоюз последовательно проводит политику «кнута и пряника». Европейский Союз задекларировал намерение начать переговоры с Сербией и Черногорией о подписании Договора об ассоциации и стабилизации еще в апреле 2005 г. Эти переговоры были прерваны в мае 2006 г. из-за недостаточно эффективного сотрудничества Сербского руководства с МТБЮ. В апреле 2008 г. Евросоюз подписал с Сербией Переходное торговое соглашение, действие которого было заблокировано правительством Нидерландов из-за недостаточного, по его мнению, сотрудничества с Международным трибуналом. Как бонусы за выполнение требований ЕС Сербии предлагалось 189 млн евро в 2007 г. в рамках «Инструмента предвступительной помощи»², введение безвизового режима с ЕС с 2010 г. В январе 2008 г. министры иностранных дел ЕС из-за вето Нидерландов и Бельгии не смогли прийти к соглашению о Договоре об ассоциации и стабилизации с Сербией. Как следствие, чтобы не допустить победы на выборах пророссийски настроенного националиста Томислава Николича, Евросоюз вынужден был предложить Сербии до нынешнего времени не известный договорной практике ЕС документ под названием «Временное политическое соглашение о

¹ В Дополнении № 2 к резолюции № 1244 в частности подчеркивалось, что политический процесс в направлении достижения временного политического рамочного соглашения предусматривает существенное самоуправление для Косово с учетом принципов суверенитета и территориальной целостности Союзной Республики Югославии и других государств региона и демилитаризации Освободительной армии Косово (см.: Резолюция № 1244 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4011-м заседании, 10 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1999/res1244.htm>).

² Чапай, А. Балканская перспектива. ЕС поощряет и выдвигает условия странам региона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.day.kiev.ua/191152/>

сотрудничестве между ЕС и Сербией для создания рамок, которые будут оказывать содействие развитию политического диалога и свободной торговле, либерализации визового режима и образовательному сотрудничеству». В марте 2008 г. Председатель Европейской комиссии Ж. М. Баррозу заявил о том, что Сербии будет предложено членство в ЕС, но наряду и одновременно с Косово как страной-кандидатом. В конце концов 29 апреля 2008 г. Сербия подписала Договор об ассоциации и стабилизации с ЕС, а 19 декабря 2009 г. она подала официальную заявку на вступление в Европейский Союз, который, учитывая последовательную позицию относительно Косово, может обеспечить цивилизованное и подконтрольное Евросоюзу деление до недавнего времени единого государства на два суверенных государства. При этом, учитывая необходимость ратификации данного договора всеми государствами-членами, можно предвидеть, что этот процесс для Сербии не будет легким.

РАЗДЕЛ 6 РАЗВИТИЕ СУДОМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КОНЦЕПЦИИ СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕС

Суд Европейского Союза (Суд ЕС) — ключевой элемент институциональной системы ЕС, играющий важную роль в функционировании этого уникального международного образования, а также в становлении правового статуса данной организации. Признание обязательной юрисдикции Суда ЕС отнесено к несомненным условиям членства в ЕС, а разносторонняя юрисдикция открывает перед Судом определенные возможности практического влияния на функционирование и развитие Союза. А ведь развитие ЕС в целом, его институтов, а также объединенных общей идеей государств-членов требует постоянного усовершенствования правового регулирования, прежде всего на уровне регламентации компетенционных полномочий различных институтов ЕС, формирования структуры и системы права ЕС, чем и занимается Суд. Поэтому исследование деятельности Суда позволяет понять не только природу ЕС, но и выявить структурно-функциональную роль Суда ЕС в развитии интеграционного правопорядка и в определении вопроса о суверенитете государств — членов ЕС.

Взаимосвязь между суверенитетом и интеграцией очевидна и стала предметом для дискуссий с самого начала становления европейской интеграции, ведь с функционированием наднациональных институтов Союза возникает обязанность государств-членов подчиниться решению этих институтов. Поэтому вопрос о том, какое влияние оказывает передача компетенций интеграционному сообществу на возможность государства в качестве главного субъекта международного права проявлять его суверенную волю в тех сферах, которые были переданы интеграционному объединению, является крайне важным.

История проблемы началась с учреждения шестью государствами Европейского объединения угля и стали (далее — ЕОУС). Это произошло с подписанием 18 апреля 1951 г. Договора об учреждении ЕОУС,

известного еще как Парижский договор, который вступил в силу 23 июля 1952 г. Согласно его положениям в компетенцию ЕОУС, как наднациональной организации, передавалось регулирование в послевоенной Европе рынка наиболее стратегических и важных для того времени отраслей промышленности: угледобывающей и сталелитейной. Главной целью Договора об учреждении ЕОУС (далее — Договор о ЕОУС), наряду с содействием развитию экономики и общего рынка угля и стали, было также предупреждение дальнейших военных конфликтов в Европе. В политико-правовом аспекте исследования ЕС всегда отмечалась эта главнейшая цель, именно поэтому Р. Броун (R. Brown) сказал: «начала Европы были выкованы на наковальне войны». Такого концептуального мнения придерживаются почти все исследователи европейской интеграции, в частности П. Ван Хэм (P. Van Ham) с П. Грудзински (P. Grudzinski): «Европеизация понимается как сугубо защитная стратегия, созданная для защиты Европы от влияния сил, которые угрожают ее уникальности, сознанию и независимости составляющих ее государств, которая включает в себя отказ от некоторой части такого сознания и независимости именно для предотвращения их полного уничтожения»¹. Уже тогда подчеркивалось, что государства-члены передают некую часть своей компетенции вновь созданной организации.

Следующим этапом на пути европейской интеграции было подписание 25 марта 1957 г. теми же шестью государствами — учредительницами ЕОУС двух Римских договоров (вступили в силу 1 января 1958 г.), заключению которых способствовала успешная интеграция в формате ЕОУС и желание распространить эту интеграцию на более широкий круг секторов экономики. В результате подписания Римских договоров были созданы Европейское экономическое сообщество (далее — ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (далее — Евратом).

Цели Евратома в соответствии со ст. 1 его учредительного Договора были ограничены, что характерно для организации со специальной компетенцией. Они состояли в повышении стандартов жизни в государствах-

¹ Van Ham P. Affluence and Influence. The Conceptual Basis of Europe's New Politics [Text] / P. Van Ham, P. Grudzinski // The National Interests. – 1999/2000. – № 58. – P. 82.

членах и в развитии отношений с другими странами путем создания условий, необходимых для быстрого становления и развития ядерной индустрии. Что касается целей ЕЭС, то они, в отличие от целей Евратома, были более широкими. Среди них были не только экономические — создание общего рынка, предусматривающего внедрение четырех свобод: свободного движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, но и создание более стойкого союза между людьми Европы, что в дальнейшем дало возможность развиваться ЕЭС как полноценной интеграционной организации¹.

Кардинальные изменения в формировании наднационального интеграционного правопорядка внесло подписание 7 февраля 1992 г. Договора о Европейском Союзе (далее — Договор о ЕС), который вступил в силу 1 ноября 1993 г., и который принято называть Маастрихтским договором². Этот договор ввел новую организационную структуру наднационального сотрудничества государств — членов трех сообществ — Европейский Союз, включавший в себя, кроме предметной компетенции трех сообществ, которые продолжали действовать, еще и две новые компетенции, которые в теории принято называть опорами: общую внешнюю политику и политику безопасности (Вторая опора, которая регламентируется Разделом V Договора о ЕС) и сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (Третья опора, которая регламентируется Разделом VI Договора о ЕС). Первую опору коллективно составили три сообщества (с 23 июля 2002 г., когда Договор об ЕОУС утратил силу, ЕОУС прекратило свою деятельность и его компетенция и имущество перешли к ЕС, то есть с того времени Первую опору составляли два сообщества³), а Вторая и Третья опоры

¹ См.: Капустин, А. Я. Европейский Союз. Интеграция и право : монография [Текст] / А. Я. Капустин. — М. : Изд-во РУДН, 2000. — С. 9–36; Європейська інтеграція [Текст] / уклад.: Яхтенфуке М., Колер-Кох Б. ; пер. з нім. Яковлева М. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. — 394 с.

² Относительно детального анализа этапов становления Европейских сообществ и Европейского Союза см.: Тоді, Ф. Нарис історії Європейського Союзу [Текст] / Ф. Тоді. — Л. : К.І.С., 2001. — 142 с.; Сорон, Ж.-Л. Курс європейських інституцій: європейська головоломка [Текст] : підручник / Ж.-Л. Сорон : пер. з франц. ; за ред. В.І. Муравйова. — К. : ІМВ, 2001. — С. 13–144.

³ Договор о ЕОУС был срочным договором и указывал, что ЕОУС создается на определенный срок, а именно на 50 лет.

не являлись организациями и не имели собственных отдельных учредительных договоров.

Особенностями созданного ЕС было то, что государства-члены сознательно не наделили ЕС международной правосубъектностью. Кроме того, в рамках новых двух опор Союза (Второй и Третьей) осуществление сотрудничества предполагалось не за счет передачи части суверенных прав и не с помощью наднациональных (коммунитарных) методов, которые применялись в рамках Первой опоры, а на основе классического межгосударственного сотрудничества.

Так, акты, принятые в рамках Первой опоры, имели прямое действие и отличались четкостью предписаний, а акты Второй и Третьей опор не имели таких характеристик, поскольку в большинстве своем они были актами политического характера, а главное — они не попадали под юрисдикцию Суда ЕС (за исключением определенных случаев). Кроме того, Первую опору составляли наднациональные институты, которые представляли интересы интеграции, а Вторую и Третью — государства. Отличия между характеристиками опор сводятся к более строгому соблюдению сущности суверенитета в рамках Второй и Третьей опор. Эти опоры имели прямую связь с государственным аппаратом принуждения, который ни одно из государств не желает передавать наднациональным учреждениям.

Рассмотрев историческое развитие европейской интеграции, мы можем проследить динамику расширения компетенции, которая передавалась от государств-членов Европейским сообществам, а затем ЕС. В самом начале это была узко специализированная компетенция с сфере угля и стали, а в дальнейшем она распространилась на всю экономику, а частично — и на политические вопросы. И, конечно же, передача компетенций ЕС ограничивает государственную власть, а значит возникает вопрос о том ограничивается ли при этом государственный суверенитет. Ответ на этот вопрос дает Суд ЕС. Именно Суд ЕС установил концепцию автономного правопорядка Сообщества, которая сейчас распространяется на весь правопорядок ЕС. Приняв в 1963 г. основополагающее решение по делу *Van Gend en Loos*, Суд ЕС отметил: «Сообщество представляет собой новый международный правопорядок, в пользу которого государства ограничили свои суверенные права в некоторых сферах и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их

граждане»¹. То есть изначально Суд определил право Сообщества как новый правопорядок, но все же международный, которому государства добровольно передают свои определенные суверенные права. В дальнейшем, при углублении интеграции, Суд начал развивать концепцию все большей автономности этого правопорядка от международного, так сказать, развивать его природу *sui generis*². Так, уже в 1964 г. в решении по делу *Costa v. E.N.E.L.* Суд подчеркнул: «В отличие от международных договоров Договор о ЭЭС создал свой собственный правопорядок, который после вступления в силу Договора стал интегральной частью правовых систем государств-членов...»³. Таким образом, практика Суда ЕС подчеркивает уникальность природы интеграционного права и его отделение от международного и национального права путем передачи части суверенных прав государствами-членами. Суд неоднократно констатировал, что учредительные договоры Сообществ и Союза являются «конституционной хартией, основанной на верховенстве права»⁴, или еще больше — «внутренней конституцией»⁵.

Исходя из ряда решений Суда ЕС, мы можем сделать вывод, что государства — члены ЕС не отказываются от суверенитета и лишь на основе собственного суверенного решения считают необходимым в своих интересах взять на себя обязательство подчиниться решениям институтов ЕС. Данные решения, в свою очередь, являются проявлением неотделимого государственного суверенитета и воплощением властных суверенных полномочий государств, обладающих возможностью контролировать и сообща определять процесс принятия решений в рам-

¹ Case 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* [Text] // *European Court Reports*. – 1963. – P. 1.

² При этом не следует забывать, что Суд ЕС подчеркивает необходимость применения принципов международного публичного права. Что касается различий права ЕС и международного права см.: Толстухин, А. Э. *Права Европейского Союза: новая модель регулирования межгосударственных отношений* [Текст] / А. Э. Толстухин // *Государство и право*. – 1997. – № 10. – С. 88, 89.

³ Case 6/64, *Flamino Costa v. E.N.E.L.* [Text] // *European Court Reports*. – 1964. – P. 585.

⁴ Case 294/83, *Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament* [Text] // *European Court Reports*. – 1986. – P. 1339.

⁵ *Opinion 1/76, Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [Text] // *European Court Reports*. – 1977. – P. 741.

ках Союза. Для достижения общих целей государства-члены добровольно передают осуществление части своих суверенных полномочий национальным институтам. При этом суверенитет не утрачивает своего значения и не подлежит делегированию. Суверенитет не может быть полностью или частично передан или объединен, он представляет собой неотъемлемое, неделимое качество. Права и полномочия, связанные с этим статусом, могут быть переданы другим надлежащим субъектам. Фактически именно власть передавать суверенные права определяет суверенный статус политического субъекта¹. Союзу делегируется лишь часть суверенных прав, в этом и реализуется сущность суверенитета как в полномочии реализовывать по своей воле собственные права. Именно объединение волеизъявлений государств-членов по делегированию части своих суверенных прав помогает развитию интеграции европейского пространства и способствует решению «вставших перед Европой и населяющими ее народами задач»².

В современных условиях международные отношения требуют от государств ограничения части прав в связи с невозможностью принятия государством решений без учета норм международного характера, но это не дает оснований говорить об утрате государствами своего суверенитета. Рост международной взаимозависимости, особенно экономической в пределах ЕС, требует от государств корректировки своего поведения с учетом действий иных субъектов, тем более, если государство находится с ними в договорных отношениях.

Однако в самом начале европейской интеграции некоторые государства-члены боялись утраты суверенитета посредством участия в ЕС и поэтому не хотели принимать концепцию верховенства права Сообщества (самое ярое сопротивление было со стороны Германии и Великобритании). Возможно, именно этим и можно объяснить тот факт, что при создании ЕС в 1992 г. он не был наделен собственной право-

¹ Werner, W. G. The Endurance of Sovereignty [Text] / W. G. Werner, J. H. Wilde de // *European Journal of International Relations*. – 2001. – Vol. 7, № 3. – P. 304.

² Зорькин, В. Интеграция Европейского правового пространства: вызовы и ответы [Электронный ресурс] / В. Зорькин : докл. на Междунар. конф. «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия», Москва, 26 нояб. 2006 г. // Общественное объединение «Сутяжник». – Режим доступа: <http://sutyajnik.ru/rus/echr/konf/moscow_25_10_2006_zorkin.htm>.

субъектностью. И лишь с реформами, связанными со вступлением в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г., такая правосубъектность была закреплена, т. к. государства-члены укрепились в сознании того, что их суверенитет от этого не пострадает. Правосубъектность ЕС носит производный характер, поскольку ее объем и содержание определяются договоренностями государств-членов и четко ограничена исполнением возложенных на ЕС задач. За рамки установленных правомочностей ЕС выходить не может.

Ярчайшим примером, подтверждающим неготовность на начальном этапе некоторых стран принять концепцию верховенства права Сообщества над национальным правом без ущерба своему суверенитету, является дело *Factortame*, с которым английская Палата Лордов обратилась в Суд ЕС для вынесения преюдициального решения. Суть дела состояла в следующем: несколько компаний, в том числе и *Factortame*, обжаловали в Апелляционном суде регистрационный Акт о торговом мореплавании 1988 г., который, по их мнению, нарушал право Сообщества, и требовали назначить промежуточное средство судебной защиты для обеспечения иска до вынесения окончательного решения. Дело было передано в Палату Лордов, ответ которой состоял в том, что национальный суд не имеет полномочий по принятию временных мер против Короны (то есть против Акта Парламента о торговом мореплавании) и в связи с этим промежуточное средство судебной защиты по обеспечению иска невозможно. Суд ЕС по этому преюдициальному запросу вынес решение: «...полная эффективность права Сообщества будет затронута, если норма национального права сможет воспрепятствовать суду, рассматривающему спор, который регулируется правом Сообщества, предоставлять промежуточное средство судебной защиты, для того чтобы обеспечить полную действенность решения, которое будет вынесено в отношении существования у стороны прав, предоставленных правом Сообщества»¹. Поэтому суды Великобритании должны назначить промежуточное средство судебной защиты, хотя они и не имеют таких полномочий, согласно позиции Палаты Лордов. То есть, хотя национальные суды имеют процессуальную автономию, а также существует док-

¹ Case 213/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and others* [Text] // *European Court Reports*. – 1990. – P. 1-2433.

трина парламентского суверенитета, эта автономия не может угрожать эффективности права ЕС, т. к. Великобритания добровольно вступила в этот Союз, что требует унификации действий всех государств-членов. Долгое время суды Великобритании не могли принять эту кардинальную для них концепцию, но со временем ввели ее в свой национальный правопорядок без ущерба для государственного суверенитета. До этого чтобы применить право Сообщества, толкование положений этого права английскими судами принималось только тогда, когда оно было приемлемым в рамках национального права. Если же достичь этого не удавалось, то судьи старались получить сходный результат через собственное толкование актов, имплементирующих право ЕС. И все это указывало на опасение потерять суверенитет.

Вышеприведенное решение Суда ЕС и его результаты являются уникальными, потому что никакое иное международное образование не достигло такого положения, чтобы выносить решение, касающееся сферы внутригосударственных полномочий, а государства, со своей стороны, полностью выполняют эти решения в добровольном порядке. Казалось бы, такой парадокс можно объяснить тем, что все эти действия со стороны Суда и институтов ЕС имеют общую цель создания пространства свободы, безопасности и законности в пределах интеграционного правопорядка на всем пространстве Союза независимо от внутренних границ, то есть интеграцию между государствами — членами ЕС. Это означает, что национальные конституции определяют, ради каких целей государства передают часть своих суверенных прав наднациональному звену, а когда такая передача состоялась, то уже сами конституции становятся объектами проверки на соответствие положениям права ЕС. Это Суд ЕС подчеркнул в 1964 г, вынося свое известное решение по делу *Costa v E.N.E.L.*, которое гласит: «Передача государствами от своих правовых систем правовой системе Сообщества прав и обязанностей, возникающих на основании учредительного договора, влечет за собой окончательное ограничение их суверенных прав, над которыми не может возобладать последующий односторонний акт, несовместимый самим понятием Сообщества»¹. При этом подчеркивается уважение к внутрен-

¹ Case 6/64, *Flamino Costa v. E.N.E.L.* [Text] // *European Court Reports.* – 1964. – P. 585.

нему суверенитету государств-членов и невозможность ЕС в него вмешиваться. Имеется ввиду то, практика Суда ЕС выкристаллизовала принцип, согласно которому верховенство интеграционного права не означает автоматическую отмену национальных норм, которые не соответствуют праву ЕС, а лишь то, что эти нормы не могут подлежать применению. Это происходит потому, что ни Суд ЕС, ни иной институт ЕС не имеют полномочий толковать или отменять национальное законодательство государств-членов. Обязанность аннулировать эту норму, вытекающая из факта наделения ЕС владными полномочиями, возложена на государство, которое приняло ее, а неприменение несоответствующих праву ЕС норм — на национальные суды.

С полной уверенностью можно сказать, что в таких случаях кооперация Суда ЕС с национальными судами государств-членов помогает осуществлению интеграционных процессов и урегулированию спорных вопросов, в том числе относительно суверенитета. Не случайно европейский юрист де ля Мар (De La Mare) высказал мнение, что кооперация с Судом ЕС представляет собой «историческую запись правовой интеграции»¹.

Принцип верховенства права ЕС над национальным правом государств-членов долгое время вызывал критику с их стороны. Первая коллизия произошла, когда немецкий конституционный суд отказался провозгласить регламент Сообщества (на тот момент ЕС еще не был создан) более высоким по юридической силе, чем федеральная Конституция, обосновывая это тем, что у Сообщества не хватает демократических основ, в частности, избираемого прямыми выборами парламента, а также каталога фундаментальных прав человека. Кроме того, Конституционный Суд Италии провозгласил, что Италия может прекратить свое членство в ЕС из-за подобных причин. По мнению конституционных судов, их правовые системы имели более демократическую основу, чем Сообщество². Однако Суд ЕС в своих преюдициальных решениях по

¹ De La Mare, N. Article 177 in Social and Political Context [Text] // Craig P., de Burca G., De La Mare N. and others. The Evolution of EU Law. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 128.

² Judgment of 29 May 1974, Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratsstelle Getreide [Text] // Common Market Law Review. – 1974. – Vol. 2. – P. 540; Case 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal [Text] // European Court Report. – 1978. – P. 629.

этим делам ответил, что независимо от статуса норма права Сообщества (а впоследствии и права ЕС) имеет примат над нормами национального права. Тем более, что Сообщество проявляет уважение к правам человека и пользуется ими в качестве общих принципов права. Однако при этом Суд начал вести кропотливую работу по ликвидации пробелов в защите фундаментальных прав. Суд ЕС определил, что основные права человека как правовой принцип, общий для всех государств-членов, являются общим принципом права Сообщества (сейчас права ЕС) и должны защищаться им. Поскольку принципы имеют высшую силу относительно вторичного права ЕС, то все акты ЕС должны соответствовать принципу уважения основных прав человека. Единый Европейский Акт 1986 г. стал первым актом, официально признавшим права человека на уровне сообществ. Когда же был основан ЕС, то в Маастрихтском договоре полностью отражено обоснование необходимости соблюдения прав человека, которое сделал Суд ЕС в своей предыдущей практике, в частности ст. 6 гласила, что Союз уважает основные права, — как они гарантированы Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., и как они вытекают из конституционных традиций, общих для государств-членов, в качестве общих принципов права Сообщества.

Практикой Суда установлено, что он должен защищать следующие группы прав:

1) функциональные права. Это те права, которые закреплены в учредительных договорах и направлены на достижение целей Союза (принцип равенства работающих, касающийся условий труда в странах-членах, недискриминации при организации общего рынка производителей и потребителей);

2) основные права граждан Союза или специальные права (право на свободное передвижение и проживание, участие в выборах в органы местного самоуправления и в Европейский Парламент и т. д.);

3) основные права и свободы личности в общепризнанном их понимании (право собственности, свободное осуществление экономической деятельности и т. д.)¹.

¹ Див.: Martin A. M. *Instituciones y derecho de la Union Europea* [Text] / A. M. Martin, D. J. L. Nogueras. — Madrid : Tecnos Editorial, 1996. — P. 585–590.

Интересным с точки зрения следования ЕС правам человека является серия из пяти решений, принятых Судом первой инстанции (инстанцией, созданной при Суде ЕС для рассмотрения исков от частных лиц) в 2005 и 2006 годах, относительно легитимных методов борьбы с терроризмом¹. Все пять дел являются почти идентичными, различны только истцы, поэтому целесообразно рассмотреть более позднее решение по делу *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council*². Этим решением Суд первой инстанции (СПИ) признал нелегитимным решение Совета ЕС о замораживании счетов лиц, подозреваемых в терроризме. В 2001 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию, которая призвала все государства бороться с терроризмом всеми методами, в том числе замораживанием счетов лиц, подозреваемых в терроризме. Но эта Резолюция не определяла круг таких лиц и организаций, а оставила это на усмотрение государств. ЕС имплементировало вышеназванную Резолюцию путем принятия Общей позиции 2001/931/CFSP³ и Регламента 2580/2001⁴, к которым было добавлено Решение Совета с перечнем лиц и организаций, активы которых должны быть заморожены. Таким образом, Совет включил в список и Организацию «Моджахеды иранского народа». Последняя подала иск в СПИ, требуя аннулирования этих актов. СПИ отменил включение Организации в список, поскольку в данном случае было нарушено право на справедливое слушание, обязанность изложить обоснования решения и право на эффективную судебную защиту. Во-первых, Организации не было сообщено о ее включении в

¹ Case T-306/01, *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* [Text] // *European Court Reports*. – 2005. – P. II-3533; Case T-315/01, *Kadi v Council and Commission* [Text] // *European Court Reports*. – 2005. – P. II-3649; Case T-253/02, *Ayadi v Council* [Text] // *European Court Reports*. – 2006. – P. II-2139; Case T-49/04, *Hassan v Council and Commission* [Text] // *European Court Reports*. – 2006. – P. II-52; Case T-228/02, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council* [Text] // *European Court Reports*. – 2006. – P. II-4665.

² Case T-288/02, *Organisation des Modjahedines du Peuple d'Iran v Council* [Text] // *European Court Reports*. – 2006. – P. II-4665.

³ Council Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism [Text] // *Official Journal*. – 2001. – Serie L. – № 344. – P. 93.

⁴ Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism [Text] // *Official Journal*. – 2001. – Serie L. – № 344. – P. 70.

список, а следовательно, она не имела возможности осуществлять свою защиту. Во-вторых, в акте не были изложены основания включения Организации в список подозреваемых в терроризме, а это обстоятельство также влияет на эффективность судебной защиты, поскольку истцу сложно защищать себя, не зная четко определенных оснований обвинения.

Этот пример показывает подход судов ЕС к защите прав человека и обвинять на данном этапе правопорядок ЕС в недостаточной регламентации защиты прав человека невозможно, дополнительно учитывая вступление в силу собственного каталога прав человека — Хартии ЕС об основных правах. И, несмотря на ограниченную роль Суда ЕС в утверждении концепции основных прав и свобод человека по сравнению со Страсбургским судом, он заполняет пробелы, существующие в этой сфере в праве ЕС по мере их возникновения. Такой вклад Суда ЕС отмечен многими учеными¹. Лучшей оценкой деятельности Суда является ее оценка самими государствами-членами, которая содержится в преамбуле Хартии ЕС об основных правах, где говорится, что целью Хартии является укрепление прав, вытекающих в том числе из решений Суда ЕС².

¹ Буроменский, М. В. Защита прав человека в Европейском Союзе [Текст] / М. В. Буроменский, Р. Б. Хорольский // Проблемы законности. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вып. 36. — С. 84–90; Jacobs, F. G. Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice [Text] / F. G. Jacobs // European Law Review. — 2001. — Vol. 26, Is. 4. — P. 331-341; Арнольд, Р. О Хартии Европейского Союза об основных правах [Текст] / Р. Арнольд // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — № 3 (40). — С. 16; Стрельцова, О. Становлення та розвиток принципу основних прав людини як джерела права Європейського Союзу [Текст] / О. Стрельцова // Право України. — 2003. — № 11. — С. 158; Avbelj, M. European Court of Justice and the Question of Value Choices Fundamental human rights as an exception to the freedom of movement of goods [Text] / M. Avbelj // Jean Monnet Working Paper. — 2004. — Vol. 6. — 84 p.; Бирюков, М. М. Современное развитие Европейского Союза [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10 / М. М. Бирюков. — М., 2004. — С. 113; Cartabia, M. «Taking Dialogue Seriously». The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union [Text] / M. Cartabia // Jean Monnet Working Paper. — 2007. — Vol. 12. — P. 6-21; Greer S. Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice? [Text] / S. Greer, A. Williams // European Law Journal. — 2009. — Vol. 15, No. 4. — P. 462–481.

² Хартия Европейского Союза об основных правах [Текст] : комментарий / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юриспруденция, 2001. — С. 62.

Возвращаясь к вопросу о передаче части суверенных прав государств ЕС, а точнее полномочий, следует вспомнить о том, что в теории права ЕС компетенции разделяются на три группы: исключительную компетенцию ЕС (ст. 3 Договора о функционировании ЕС), общую компетенцию ЕС и государств-членов (ст. 4 Договора о функционировании ЕС), а также вспомогательную компетенцию ЕС (ст. 6 Договора о функционировании ЕС).

Говоря об исключительной компетенции ЕС, имеются ввиду те вопросы, которые государства-члены при заключении учредительных договоров или внесении в них изменений передали интеграционным институтам. Эти вопросы полностью решаются на уровне ЕС. Это, например, таможенный союз, установление правил конкуренции, необходимые для функционирования внутреннего рынка, денежная политика (для государств-членов, денежной единицей которых является евро), сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики в отношении рыболовства, общая торговая политика.

Следующий вид компетенции — общая — может реализовываться как государствами — членами ЕС, так и самим ЕС в зависимости от сферы и способа регулирования отдельных вопросов. Большая часть компетенции относится именно к этой категории. В частности, вопросы внутреннего рынка, социальной политики, экономического, социального и территориального сплочения, сельского хозяйства и рыболовства, за исключением сохранения морских биологических ресурсов, окружающей среды, защиты прав потребителей, пространства свободы, безопасности и правосудия, общих проблем безопасности в сфере здравоохранения.

И при третьем виде компетенции — вспомогательной — Союз вправе осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение действий государств-членов. По-сути, это исключительная компетенция государств-членов, при которой ЕС может способствовать лишь ее реализации государствам, которые самостоятельно и суверенно выбирают методы и способы своих действий. К вопросам, отнесенным к данному виду компетенции, относятся: охрана и улучшение здоровья людей, промышленность, культура, туризм, образование, профессиональное обучение, вопросы молодежи и спорта,

гражданская оборона, административное сотрудничество. Нетрудно заметить, что данные вопросы можно отнести к таким, которые связаны с культурными традициями государств и быть унифицированными на уровне Союза просто не могли бы. То есть это те вопросы, которые связаны с идентичностью каждого государства-члена в отдельности. Именно поэтому ЕС воздерживается от регулирования этих отношений, оставляя свободу суверенного выбора за государствами.

Рассмотрев все три вида компетенций, самыми спорными с точки зрения государственного суверенитета являются два первых вида. Например, может показаться, что исключительная компетенция представляет собой угрозу для суверенитета государств-членов, но опять же, подчеркивая позицию Суда ЕС, государства-члены добровольно передали эти вопросы в ведение Союза. Кроме того, практику Суда подтвердила впоследствии ч. 1 ст. 5 Договора о ЕС, которая гласит: «Пределы полномочий Союза определяются принципом передачи полномочий. Союз осуществляет свои полномочия в соответствии с принципами субсидиарности и пропорциональности». Таким образом, ЕС обладает лишь теми полномочиями, которыми его наделяют государства, а суверенные компетенции стран, переданные ЕС на основе учредительных договоров, составляют его наднациональные полномочия. Это дает право утверждать, что суверенитет не делегируется ЕС и он тем самым не приобретает суверенные компетенции, поскольку его задачи и цели определяются путем согласованного волеизъявления государств-членов.

Что касается принципа пропорциональности (соразмерности), он был впервые введен в право ЕС именно практикой Суда ЕС¹. Согласно принципу пропорциональности деятельность Союза по сути и форме не должна выходить за пределы того, что является необходимым для достижения целей учредительных договоров, т. е. за пределы предписаний государств-членов. Действия и решения ЕС должны быть своевременными и необходимыми, направленными только на достижение закрепленных целей Союза, а вызванные этими действиями или решениями негативные последствия не могут выходить за пределы, необходимые для достижения поставленных государствами целей.

¹ Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community* [Text] // *European Court Reports*. – 1955. – P. 201.

На практике принцип пропорциональности проявляется в требованиях того, что действия не должны быть чрезмерными, ЕС не может идти дальше того, чего требует ситуация (накладывать чрезмерный штраф за незначительное нарушение права ЕС). Кроме того, при выборе методов деятельности сначала следует применять более мягкие средства, а при невозможности достичь результата, следует переходить к более суровым методам. Если результата можно достичь путем издания рекомендательных актов, то не следует накладывать дополнительные юридические обязательства.

При нарушении принципа пропорциональности действия институтов ЕС можно оспорить в Суде ЕС, который в данном случае выступает стражем порядка и в том числе защитником принципа передачи полномочий, который служит стабильности государственного суверенитета членов ЕС. Если будет доказано, что ЕС в лице своих институтов действовал вопреки принципу пропорциональности, выходя за пределы целей, то действие ЕС или его решение будет признано Судом недействительным.

Кроме того, даже в случае исключительной компетенции национальные органы могут быть специально уполномочены Союзом к действиям (ч. 1 ст. 2 Договора о функционировании ЕС). К тому же реализация и этих компетенций осуществляется органами государственной власти стран-членов, они действуют во исполнение правовых актов, принятых органами ЕС. Таким образом, даже в сфере своей исключительной компетенции Союз не является «суверенным» субъектом, равным государству.

В случае с общей компетенцией также возникают вопросы. Следует обратить внимание на то, что параллельная реализация одних и тех же полномочий государствами — членами ЕС и органами ЕС не допускается. При выполнении данной функции одним из них его визави обязан воздержаться от дублирования данных функций. Такое правило способствует слаженности и гомогенности правопорядков, позволяет предотвратить межведомственные конфликты и эффективно реализовывать принцип правовой защищенности.

Требование о недопустимости дублирования компетенции национальными и интеграционными органами не трудно выполнить при ре-

гулировании исключительной компетенции. Однако дело обстоит значительно сложнее, когда речь идет об общей компетенции, ведь непросто определить именно тот предел, когда ЕС должен остановиться и предоставить возможность действовать соответствующей национальной инстанции, и наоборот. Данный вопрос становится частым предметом судебных споров. Решить этот конфликт помогает принцип субсидиарности, который де-факто предоставляет приоритет именно национальным органам перед интеграционными, обязывая последних к действиям исключительно в случаях, когда они будут более эффективными и необходимыми, чем соответствующие действия внутригосударственных органов.

Принцип субсидиарности так же, как и принцип пропорциональности, впервые был разработан именно Судом ЕС, а в учредительные договоры был введен лишь в 1992 г. Протоколом «Относительно применения принципов субсидиарности и пропорциональности». Со вступлением в силу Лиссабонского договора, а в частности ч. 1 ст. 5 Договора о ЕС, принцип субсидиарности, так же, как и принцип пропорциональности, был инкорпорирован в сам учредительный договор.

Принцип субсидиарности состоит в том, что на наднациональный уровень передаются лишь те полномочия, которые не могут эффективно реализоваться на национальном уровне. Наднациональный уровень ЕС является здесь дополнительным по отношению к национальным и таким образом реализуется принцип демократии, т. е. приближение к народу, и кроме того подчеркивается уважение суверенитета государств-членов. Принцип применяется лишь в сферах общей компетенции, там, где вопросы могут решаться как на национальных уровнях, так и на европейском. Если компетенция уже закреплена на европейском уровне, то принцип бездействует и национальная власть не в праве принимать решение, поскольку она сама передала эти полномочия ЕС.

Часть 3 ст. 5 Договора о ЕС гласит: «Согласно принципу субсидиарности в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, Союз действует только и в таком объеме, в котором государства-члены не могут надлежащим образом достичь целей предложенной меры на центральном, региональном или местном уровнях, а вместо этого это лучше осуществить на уровне Союза, учитывая масштабы или результаты предложенных мер».

Если предмет деятельности относится к общей компетенции, то необходимо провести тест, ответив на следующие вопросы:

1. Могут ли государства-члены самостоятельно решить проблему? Если да, то ЕС должен воздержаться от вмешательства.

2. Может ли ЕС достичь лучших результатов, чем государства-члены в отдельности? Если да, то ЕС приступает к подготовке проекта акта или соответствующим иным действиям.

Этот принцип является барьером от суперцентрализации власти в руках европейских институтов и кроме того служит гарантом суверенитета государств-членов. Опять-таки, при подозрении на нарушение принципа субсидиарности Суд ЕС имеет монопольное право из всех институтов ЕС провести расследование и признать недействительным действие ЕС или его решение.

Нововведением Лиссабонского договора, которое также является гарантом суверенитета, явилось то, что национальные парламенты государств-членов получили право не только знакомиться со всеми проектами нормативных актов ЕС на предмет их соответствия принципу субсидиарности, но и имеют реальные механизмы контроля — они могут требовать пересмотра или отмены проекта акта, который противоречит принципу субсидиарности. С этой целью парламентам каждой из 27 стран-членов дано по 2 голоса и для того, чтобы отменить проект акта они должны представить $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{2}$ всех голосов.

Если мы говорим о том, что реализация компетенций ЕС происходит при соблюдении принципов субсидиарности и пропорциональности и тем самым проявляется уважение к воле государств и к их государственному суверенитету, то следует также отметить, что Лиссабонский договор предусмотрел возможность возвращения компетенций государствам-членам из под исключительного ведения ЕС. Это вновь доказывает то, что суверенитет государств-членов полностью сохраняется, поскольку они имеют возможность по собственной воле передавать суверенные права, а при желании получать их обратно.

Общепризнано, что принципы субсидиарности и пропорциональности, которые разработал Суд ЕС, являются его вкладом в становление институционального баланса в ЕС, а также системы сдержек и противовесов, обеспечивающей защиту суверенитета стран-членов.

Что касается принципа институционального баланса (равновесия), который не позволяет институтам злоупотреблять полномочиями либо брать на себя переданные полномочия, то Суд ЕС впервые обратился к нему в решении по делу *Meroni* и отметил, что: «баланс власти является характеристикой институциональной структуры Сообщества, фундаментальной гарантией, предоставленной Договором»¹. Ученые не раз отмечали, что при недостатке в учредительных договорах сдержек и противовесов, а также четкого распределения компетенций между институтами, Суд ЕС стал движущей силой усовершенствования механизма функционирования интеграционного правопорядка².

Примером еще одного аспекта утверждения Судом ЕС принципа институционального равновесия является решение Суда ЕС по делу *Roquette Frères*, касающееся отмены Регламента, принятого Советом без консультации с Европейским Парламентом. Суд отменил этот Регламент и отметил, что: «...консультация с этим институтом означает его возможность играть реальную роль в правотворческом процессе Сообщества. Такое полномочие является существенным фактором в становлении институционального баланса, предусмотренного Договором»³. Также Суд добавил, что эта обязанность отображает фундаментальный демократический принцип, который состоит в возможности принимать участие в принятии решений на уровне ЕС орган, который, по сути, является представителем граждан государств-членов, которые являются источником государственного суверенитета. То есть Суд в своем решении сделал ссылку на два принципиальных элемента демократии — необходимости участия Европейского Парламента в правотворческом процессе (как элемент институционального баланса) и участия граждан в этом же процессе.

¹ Case 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA v High Authority* [Text] // *European Court Reports*. – 1957–58. – P. 133.

² Это отмечалось в частности Г. Шермерзом, Дж. Вейлером, Ф. Джейкобсом (Schermers, H. *The European Court of Justice: Promoter of European integration* [Text] / H. Schermers // *The American Journal of Comparative Law*. – 1974. – Vol. 22, Is. 3. – P. 444–464; Weiler, J. *The Transformation of Europe* [Text] / J. Weiler // *Yale Law Journal*. – 1991. – Vol. 100. – P. 2403–2483; Jacobs, F. G. *The Evolution of the European Legal Order* [Text] / F. G. Jacobs // *Common Market Law Review*. – 2004. – Vol. 41. – P. 303–316).

³ Case 138/79, *SA Roquette Freres v Council of the European Communities* [Text] // *European Court Reports*. – 1980. – P. 3333.

Анализ практики Суда ЕС свидетельствует, что принцип институционального баланса воплощается прежде всего в утверждении роли именно Европейского Парламента, который является элементом, представляющим суверенные интересы народов ЕС. Это отметил и Генеральный Адвокат Л.А. Гилхоэд (L.A. Geelhoed): «Институциональный баланс играет важную роль в решениях Суда ЕС. Он устанавливает прямую связь между прерогативами Парламента и подчеркивающими их демократическими принципами»¹. Это можно объяснить тем, что хотя взаимоотношения и полномочия всех институтов претерпевали радикальные изменения на протяжении развития Сообществ и Союза, но особенно это касалось Парламента, который эволюционировал от института с консультативными функциями к институту с довольно сильными нормотворческими функциями. Эволюция произошла после принятия Единого Европейского Акта 1986 г., который предусмотрел процедуру сотрудничества, согласно которой выводы Парламента относительно проекта акта являются решающими, и после вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г., который ввел процедуру совместного принятия решений и значительно усилил роль Парламента в нормотворческом процессе. Кроме того, процесс продолжился с принятием Лиссабонского договора, который окончательно признал Парламент полноправным носителем законодательной власти ЕС, которую тот реализует совместно с Советом ЕС.

С. Нинатти (S. Ninatti) назвала процесс эволюционирования полномочий Парламента и соответствующего упрочения этих полномочий в учредительных договорах и судебной практике «парламентаризацией» институционального баланса². Именно поэтому для Суда ЕС принцип институционального баланса связан, прежде всего, с этим институтом, что объясняется его статусом и статусом его избирателей.

Кроме того, одной из гарантий институционального баланса является требование, что каждый акт, принимаемый в рамках ЕС, должен содержать перечень причин, по которым он был принят, а также обосно-

¹ Вывод Генерального адвоката по делу 491/01 (Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health [Text] // European Court Reports. – 2002. – P. I-11453).

² Ninatti, S. How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process Under Scrutiny of the European Court of Justice [Text] / S. Ninatti // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – Vol. 10. – 53 p. – P. 40.

вание того, что акт не противоречит принципам субсидиарности и пропорциональности, которые, как мы уже выяснили, лежат в основе компетенций ЕС и гарантий уважения суверенитета стран-членов. Неуказание причин принятия акта или ненадлежащее обоснование органом своих полномочий по принятию соответствующего акта является основанием для отмены этого акта Судом ЕС. Суд ЕС усматривает в этом требовании защиту стран-членов и прав частных лиц от злоупотребления институтами ЕС своей властью¹.

Таким образом, мы убедились, что Суд ЕС в процессе своей работы выводит новые принципы, которые приводят к эволюции интеграционной правовой системы, уважая при этом суверенитет государств-членов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что именно Суд ЕС будет и в дальнейшем тем звеном, которое объединяет широкий круг интересов государств — членов ЕС и которое предотвращает поляризацию этих интересов и прежде всего отстаивает интересы Единой Европы. Многие юристы пришли к выводу, что именно Суд должен обеспечивать соблюдение не только писаного закона, но и духа закона. Суд должен руководствоваться именно идеей закона и действовать как «совесть» народа Европы². Как сказал бывший судья Суда ЕС Д. Эдвард (D. Edward): «Право есть, в конечном итоге, такой же частью национальной культуры, как искусство или музыка»³. Можно сказать, что при развитии европейской идентичности, о которой на данном этапе развития ЕС уже можно говорить⁴, Суд сыграл значительную роль в

¹ Case 282/90, *Vreugdenhil BV v Commission* [Text] // European Court Reports. — 1992. — P. I-1937.

² *La Cour de Justice des communautés europeennes comme Cour Constitutionnelle: Trois observations*, in O. Due, M. Lutter, and J. Schwarze (eds.) [Text]. — Festschrift für Ulrich Everling, 1995. — P. 635.

³ Edward, D. What Kind of Law Does Europe Need? The Role of Law, Lawyers and Judges in Contemporary European Integration [Text] / D. Edward // *Columbia Journal of European Law*. — 1998–1999. — Vol. 5. — P. 5.

⁴ Smith, R. C. From Heritage Conservation to European Identity: Article 151 EC and Multi-Faceted Nature of Community Cultural Policy [Text] / R. C. Smith // *European Law Review*. — 2007. — Vol. 32, Is. 1. — P. 48–69. Что касается осознания ЕС как организации, способствующей культурному многообразию, см.: Von Bogdandy A. The European Union as Situation, Executive, and Promoter of the International Law of Cultural Diversity [Text] / A. Bogdandy Von. — *Elements of a Beautiful Friendship* // Jean Monnet Working Paper. — New York, 2007. — № 13. — 45 p.

развитии как правовой культуры ЕС, так и в осознании физическими лицами своего влияния на эту культуру в качестве граждан ЕС, ведь как сказал председатель Конвента по разработке Хартии ЕС об основных правах Р. Герцог: «Европа — это не только вопрос валового внутреннего продукта, но и определенное видение человека»¹. Эта деятельность является весьма важной, поскольку ЕС можно определить как совместную деятельность суверенных субъектов, имеющих различные культурные и правовые традиции, объединенные благодаря общему комплексу ценностей. П. Перкаторе (P. Pescatore), бывший член Суда ЕС, который считается одним из самых влиятельных европейских юристов, определил эти ценности как «une certaine idée de l'Europe» («определенная идея Европы»)², которая включает в себя и уважение к суверенитету государств — членов ЕС.

¹ Bulletin Quotidien Europe – 3.02.2000. – № 7647. – P. 7.

² Pescatore, P. The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law [Text] / P. Pescatore // European Law Review. – 1983. – Vol. 3. – P. 155, 157.

РАЗДЕЛ 7 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ

Проблемы государственного суверенитета постоянно привлекают внимание ученых. Особо актуальными они являются на нынешнем этапе государственно-правового развития, что обусловлено ростом взаимозависимости государств. В условиях глобализации государства, отстаивая собственные интересы, вместе с тем вынуждены прибегать к самоограничению при реализации отдельных суверенных прав и полномочий, делегируя право их осуществления международным организациям (ООН, ОБСЕ, Совету Европы) или наднациональным объединениям (Европейскому суду по правам человека или Европейскому Союзу), созданным для оказания помощи в осуществлении задач и функций государства, прежде всего функции охраны прав и свобод человека. Таким образом защита прав человека выходит за пределы ответственности отдельного государства, превращаясь в дело мирового сообщества и региональных интеграционных объединений, которые нормативно определяют те универсальные международные правовые стандарты, ниже которых государство не имеет права опуститься и несоблюдение которых может привести к международно-правовым санкциям.

Международные стандарты в области прав человека — это обязательства государства, вытекающие из норм международного права, которые раскрывают и конкретизируют содержание принципа уважения прав и свобод человека. Отметим, что после принятия Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) для многих государств такие стандарты были ориентиром, которым при желании можно было руководствоваться, но который реально никого ни к чему не обязывал. Следует признать, что наличие международно-правовых документов, содержащих такие стандарты, не является безусловным индикатором ситуации с правами человека в мире или отдельном регионе. Трудно не согласиться с

Р. Ф. Хабировым¹, который полагает, что созданная в послевоенный период система представлений о сущности и природе прав человека, пусть и с определенными недостатками, но все же довольно четко функционировала до 90-х годов, не вызывая особых нареканий. Это объясняется не совершенством самой системы, а тем, что она была составляющей международного правопорядка, возникшего после Второй мировой войны, целью которого было недопущение новой мировой войны, столкновения двух военно-политических блоков. В этих условиях проблема поиска способов эффективного влияния мирового сообщества на государства, грубо и систематически нарушавшие права человека, закономерно отступала на второй план². После распада социалистического лагеря, роспуска организации Варшавского договора и развала СССР состояние международного правопорядка качественно изменилось, что обусловило постановку новых задач, главное место среди которых заняла проблема обеспечения прав человека.

Принцип уважения прав человека впервые был закреплен в Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе³ (1975 г.). Этот принцип получил нормативное оформление также в учредительных договорах ЕС (ст. 6 Договора о Европейском Союзе (далее — ДЕС))⁴. Международные стандарты в области прав человека неоднородны — они условно могут быть разделены на универсальные и региональные. Анализ способов детализации и механизмов обеспечения отмеченных категорий стандартов позволяет сделать вывод, что стандарты, нормативно закрепленные региональным объединением демократических государств (например, Советом Европы или Европейским Союзом), имеющим эффективные наднациональные рычаги воздействия на

¹ Хабиров, Р. Ф. Права человека на стыке правовых систем: некоторые теоретические проблемы [Текст] / Р. Ф. Хабиров // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации : материалы всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург : УрГЮА, 2003. – С. 88.

² Исключением из общего правила можно считать действия Франции против режима Жан-Беделя Бокасси в Центральноафриканской Республике (1979 г.).

³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_055&chk=4/UMfPEGznhhiLPZioDPJriHdlggsFggkRb11c

⁴ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 174.

государства-члены в вопросе соблюдения прав человека, могут оказаться более широкими, конкретными и реально обеспеченными, нежели универсальные стандарты, действующие в масштабах международного сообщества.

В. Д. Зорькин подчеркивает, что особенностью европейских стандартов прав и свобод человека является то, что они не только побуждают национальные правительства пересмотреть устоявшиеся подходы к конкретным правовым институтам, но и могут способствовать изменению национальной правовой культуры. Именно поэтому процесс их осознания требует продолжительного времени, поскольку предполагает «конституционализацию» сознания не только граждан, но прежде всего юристов и государственных служащих. Опыт таких стран, как Великобритания и Израиль, где нет писаных конституций, а соответственно и гарантирования прав и свобод человека на высшем законодательном уровне, дает основание утверждать, что определяющую роль в соблюдении прав человека играет уровень правосознания общества, стабильность правовых традиций, система правовых ценностей, качество правового образования и воспитания, имеющие не менее важное, если не сказать большее значение, нежели конституции и международно-правовые документы в области прав человека¹.

На актуальность проблемы восприятия идеи прав человека на уровне национальной правовой культуры фактически указывает и А. С. Кузнецов, который считает, что ключевым моментом, подлежащим установлению во время раскрытия соотношения суверенитета и прав человека, является следующий: может ли феномен прав человека быть определенной универсальной константой для всего человечества или культурные, национальные, религиозные особенности, складывающиеся столетиями в отдельных обществах, имеют первичное значение. В зависимости от ответа на этот вопрос формируется видение соотношения указанных базовых для любого государства категорий. Если в западной политической теории и практике, где сформировалась современная модель восприятия прав человека, ответ ее универсальности не

¹ Зорькин, В. Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы [Текст] / В. Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – №2 (59). – С. 66–67.

вызывает сомнений, то в остальном мире она часто воспринимается как один из политических инструментов западной цивилизации, используемый для расширения геополитического господства, как механизм для оправдания нарушения суверенитета других государств¹.

Общеизвестно, что не все акты в области прав человека, принятые международными организациями, являются правовыми документами — многие из них имеют политический характер, однако благодаря морально-политическому авторитету организаций, разрабатывающих их (Совет Европы, ЕС, ОБСЕ)², государства прислушиваются к их положениям, хотя последние их юридически и не обязывают. Во второй половине XX века число международных актов, посвященных правам человека, неустанно возрастало, однако их принятие часто не сопровождалось созданием механизмов, которые бы контролировали процесс их соблюдения государствами, ратифицирующими эти документы. Такая ситуация породила проблему разработки действенных международных контрольных механизмов. Поскольку международная практика знает примеры, когда принимаются обязательные для выполнения государствами решения, которые, как показывает история, могут оказаться необъективными или предвзятыми, то возникает проблема обеспечения государственного суверенитета страны, являющейся членом международной организации.

Определение особенностей реализации суверенитета в условиях членства государства в сложных межгосударственных организациях является актуальной проблемой, универсальный подход к разрешению

¹ Кузнецов, А. С. «Надкусенный суверенитет»: проблема категории «суверенитет» при исследовании субнациональной дипломатии [Текст] / А. С. Кузнецов // ПОЛИТЭКС. – 2006. – № 3.

² Л. Гайнутдинова справедливо отмечает, что эти организации с помощью печати и новых информационных и коммуникационных технологий способны мобилизовать человечество и правительства на решение многочисленных проблем, связанных с обеспечением прав человека. Такие организации видят свое назначение в том, чтобы давать моральную оценку событиям, происходящим в мире, и в частности правительствам. Больше того, они стремятся распространить свое моральное влияние и на решения и политический курс, вырабатываемый на государственном уровне (Гайнутдинова, Л. А. Ослабление государства и гражданское общество в условиях глобализации [Текст] / Л. А. Гайнутдинова // Полит. экспертиза: ПОЛИТЭКС. Науч. журн. – Т. 6. – № 1. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2010. – С. 247).

которой юридической наукой и практикой до сих пор не выработан. Конституционный принцип государственного суверенитета, предусматривающий неподчиненность государства любой другой власти как внутри страны, так и за ее пределами, в Новейшее время традиционно рассматривался как фундаментальное требование по обеспечению мирового правопорядка. В XX веке именно он определял характер взаимоотношений между государствами Европы, постепенно распространяясь на весь мир. Как следствие, сформированная на его основе система межгосударственных отношений приобрела универсальный характер. Параллельно с этим процессом шло становление системы международных организаций, участие в которых всегда в определенной мере предусматривает ограничение права национального правительства самостоятельно реализовывать те или иные полномочия или даже отдельные суверенные права.

Ограничение суверенитета может быть как добровольным, так и принудительным. Добровольное самоограничение суверенитета происходит тогда, когда государства создают международную организацию или объединяются в союз, сознательно соглашаясь с тем, что им придется согласовывать с другими государствами-членами порядок реализации отдельных своих полномочий или передать право их осуществления наднациональным структурам. Дальше всех в этом направлении пошли страны Европы, образовав наднациональный по своему характеру Европейский Союз, принимающий непосредственное участие в реализации внутренних и внешних функций государства. Отношения между ЕС и его членами построены на принципах самоограничения национальных правительств в вопросе реализации отдельных суверенных прав и возможности применения санкций со стороны институтов ЕС к государствам-участникам за нарушение существующих договоренностей в предусмотренных учредительными договорами случаях. Что касается принудительного ограничения суверенитета, то оно своему характеру неоднородно, поскольку может применяться как легально — на основании решений Совета Безопасности ООН, так и без его санкции.

Принцип суверенного равенства государств закреплен в Уставе Организации Объединенных Наций, создание которой ознаменовало пере-

ход мирового сообщества к практике ограничения возможностей применения силы против суверенных государств. В Уставе предусмотрено, что ООН основана на принципе суверенного равенства всех ее членов (п. 1 ст. 2) и соответственно она не вправе вмешиваться в дела, относящиеся к внутренней компетенции государств-членов (п. 7 ст. 2)¹. Как следствие, каждое государство вправе защищать свою территориальную целостность и суверенитет и ни одно государство не может их нарушать. Вместе с тем следует отметить, что этот принцип никогда не носил абсолютного характера — Устав предусматривает, что суверенитет может быть нарушен, а к государству применены различного рода санкции, если Совет Безопасности зафиксирует в своем решении факт нарушения государством международного правопорядка, проявления агрессии по отношению к другому государству.

Разрушение биполярной модели мирового порядка после развала СССР способствовало отходу современной философской, правовой и политической мысли от архаических трактовок проблем прав человека, ее рассмотрения исключительно в контексте внутригосударственной проблематики. Это в свою очередь привело к пересмотру таких абсолютизированных в праве категорий, как государственный суверенитет, независимость, внутренняя юрисдикция и т.п. Процессы глобализации и интеграции, стремительно развивающиеся с конца XX века, в свою очередь обуславливают принятие новых принципов и норм международного права, которые также влияют на государственный суверенитет, определенным образом изменяя ранее существовавшие подходы к его реализации. Такие процессы дали основание не только отдельным ученым, но и политикам высокого ранга, в частности бывшему генеральному секретарю ООН Бутросу Гали, высказывать мысли о том, что «... время абсолютного и исключительного суверенитета прошло, его теоретическая концепция никогда не подтверждалась реальной жизнью»².

¹ Устав Организации Объединенных Наций [Текст] // Действующее международное право: документы в 2 т. : учеб. пособие / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Междунар. отношения; Юрайт-Издат, 2007. – Т. 1. – С. 11.

² An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

Аналогичного мнения придерживался и генеральный секретарь Кофи А. Аннан, отмечавший, что суверенитет никогда не был призван служить правительствам лицензией на нарушение прав человека и человеческого достоинства¹.

Существенную роль в ограничении принципа государственного суверенитета играют многочисленные нормы и принципы, регулирующие сферу прав человека и составляющие так называемое гуманитарное право. Эффективность действия последнего обеспечивается специально созданной системой международного контроля за соблюдением национальными правительствами добровольно принятых на себя обязательств в отмеченной сфере. Как следствие, даже нарушение прав отдельного индивида может быть обжаловано в таких контрольных структурах, в частности в Европейском Суде по правам человека, решение которого является обязательным для выполнения национальными правительствами.

Во второй половине XX века доктрина прав человека приобрела характер универсальной системы человеческих ценностей, получившей признание как на международном, так и на национальном уровнях. Как следствие, уровень обеспечения, охраны и гарантирования основных прав человека становится критерием, который положен в основу оценки степени цивилизованности государства, а следовательно, и отношения к нему других членов мирового сообщества. В связи с этим Л. В. Моргунов отмечает, что универсальность прав человека, подтвержденная абсолютным большинством стран мирового сообщества, породила для национального государства проблему: его суверенитет ныне признается в той мере, в которой он легитимирован правами человека. Безусловно, некоторые страны все еще не придерживаются универсалистской концепции прав, но и они уже не могут не учитывать давление извне по этому вопросу. Космополитическая тенденция связывать индивида и его права с человечеством, а не с нацией или государством пользуется все большей популярностью². Как следствие,

¹ Кофи А. Аннан. Проблемы вмешательства. Выступления Генерального секретаря Организации Объединенных Наций [Текст]. – ООН. – С. 6.

² Моргунов, Л. В. Политическое управление в глобализирующемся мире [Текст] / Л. В. Моргунов // Перспективы человека в глобализирующемся мире / под ред. В. В. Парцвания. – СПб. : С.-Петербург. филос. о-во, 2003. – С. 152.

государство, считающее себя цивилизованным, уважающим общечеловеческие ценности, прежде всего права человека, должно стремиться к созданию таких социальных условий, при которых возможность применения принуждения как внутри страны, так и на международной арене будет сведена к минимуму. Лишь при условии, что такая политика станет типичной для всех государств, может сложиться климат, способствующий соблюдению прав человека, решению гуманитарных проблем, созданию содружества правовых государств¹.

Сегодня общепризнанными считаются права человека, имеющие естественно-правовой характер. Признание приоритета общечеловеческих ценностей над национальными и классовыми интересами, по мнению С. В. Черниченко, отражает процесс обретения миром целостности и осознания человечеством такой целостности². Организованное на цивилизованных началах общество исходит из необходимости и целесообразности существования формального равенства людей, их равных возможностей как правовых субъектов, которые не должны зависеть от неправовых факторов и потому связываются лишь с фактом рождения и существования человека. Естественные права человека имеют всеобщий и универсальный, однако не абсолютный, а относительный характер, о чем свидетельствует довольно распространенная практика ограничения государственной властью объема и содержания прав человека путем их законодательного закрепления или, наоборот, уклонение от закрепления конкретных прав или даже отдельных их категорий. Исходя из этого, принципиальное значение приобретает закрепление прав человека на уровне национального законодательства не ниже того объема, в котором они изложены в универсальных международных и региональных документах, прежде всего во Всеобщей декларации прав человека и Европейской конвенции по защите прав человека и основоположных свобод. Международные стандарты в области прав человека выполняют роль образца, к которому должны стремиться все народы и государства. Они выступают основой для

¹ Черниченко, С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии [Текст] / С. В. Черниченко // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 3. – С. 34.

² Там же. – С. 33.

межгосударственного сотрудничества по вопросам обеспечения и защиты прав человека, деятельности специальных международных органов (Европейский суд по правам человека, Комитеты ООН против пыток, ликвидации расовой дискриминации, ликвидации дискриминации женщин и т.п.), которые осуществляют контроль за соблюдением и защитой прав человека. Таким образом, в современном мире защита прав человека и гражданина признается не только конституционной, но и международно-правовой обязанностью государств, реализуемой с помощью системы принципов, институтов, механизмов и процедурно-правовых правил, которые прямо или опосредованно предусмотрены для этих целей.

Для реализации прав человека всегда нужна политическая воля — принятие законодательства, регулирующего отношения между индивидом и государством. Совершенно очевидно, что права человека без законодательного закрепления — нечто эфемерное. Понятно, что в основе прав человека лежат определенные социальные возможности, предоставляемые личности обществом. Однако, подчеркивает С. В. Черниченко, вряд ли такие возможности можно назвать действительно правами, пока они не получили признание в законодательстве именно как права юридические. Право человека становится правом тогда, когда за ним стоит юридический механизм защиты¹. Мировой опыт доказывает, что в большинстве случаев именно национальные барьеры препятствуют полноценной реализации естественных и позитивных прав человека и гражданина. Следовательно, можно согласиться с тем, что права человека все еще далеки от того, чтобы ослабить государственный суверенитет, поскольку существуют в его рамках. Вместе с тем все чаще высказывается мысль, что когда государство игнорирует или вынужденно отказывается от своей роли гаранта общих интересов своих граждан, для компенсации этой потери должны создаваться учреждения на универсальном или региональном уровнях².

¹ Черниченко, С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии [Текст] / С. В. Черниченко // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 3. – С. 36.

² Tomuschat C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law, in 281 Recueil des Cours 42 (1999).

Мировое сообщество занимает последовательно непримиримую позицию к фактам грубого нарушения прав человека. В случае их выявления, по мнению Комиссии международного права, значительно уменьшается количество ситуаций, которые могли бы расцениваться исключительно с позиции внутренних дел государства, и наоборот, растет число ситуаций, в отношении которых понятие внутренней юрисдикции не может быть применено¹. Этот вывод основывается на следующем тезисе: «Тот факт, что международное сообщество прогрессивно двигается в направлении от системы, для которой приоритетом был суверенитет, к ценностно-ориентированной или личностно-ориентированной системе, имеет большое влияние на границы его сферы применения и значения»².

Популяризация идеи незаблемости прав человека благодаря позиции западноевропейских государств и стран Северной Америки получила поддержку после Второй мировой войны как на национальном, так и международном уровне, свидетельством чего стало принятие Всеобщей декларации прав человека, а со временем и многочисленных международных и региональных актов по правам человека. Это способствовало существенному прогрессу в вопросе реального обеспечения и защиты прав человека как на национальном, так и на международном уровне. Обратной стороной этого процесса стала ситуация, когда на стыке II-III тысячелетий³ начали все чаще высказываться деструктивные идеи такого рода: необходимо проведение «десуверенизации» путем распространения демократии западного образца в интересах транснациональной солидарности; в глобальной системе мирового порядка происходит «рас-

¹ Report of the International Law Commission on the work of its forty-seventh session. Official Records of the General Assembly. Fiftieth session supplement 10(A/50/10) para 75.

² Tomuschat C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law, in 281 Recueil des Cours 42 (1999). – С. 237.

³ Точнее говоря, идеи ограничения государственного суверенитета отдельные авторы высказывали и раньше, например английский правовед Х Лаутерпахт еще в середине XX века обосновал правомерность вмешательства во внутренние дела государства из «соображений гуманности» (см.: Оппенгейм, Л. Международное право [Текст] / Л. Оппенгейм. – М., 1948. – Т. 1. Полутом 1. – С. 270, 285–286).

творение государственного суверенитета»¹; суверенитет может стать привилегией, которую необходимо заслужить²; старое международное право, в основу которого был положен принцип незыблемости суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства, уже не отвечает реалиям настоящего — ему на смену должны прийти новые принципы, основанные на ограничении суверенитета в пользу соблюдения прав человека³; принцип суверенитета следует заменить принципом независимости⁴; принципам суверенитета и суверенного равенства государств необходимо противопоставить принцип «суверенитета личности»⁵ и другие.

¹ Gottlieb, G. *Nation against State : a New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty* / G. Gottlieb. — N.Y., 1993; Fowler M. R. *Law, Power, and the Sovereign State: the Evolution and Application of the Concept of Sovereignty* / M. R. Fowler, J. M. Bunck. — University Park, 1995. — P. 137–138; Robinson W. I. *Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State*. — London : Routledge, 2002. — P. 71.

² Е. Кузнецова высказывается в пользу принудительного ограничения суверенитета с возможностью применения силы без согласия самого государства и без санкции СБ ООН, а также предлагает разработать механизм ограничения суверенитета «неполноценных государств» (Кузнецова, Е. Суверенитет. Незыблемый и неделимый? Суверенитет государства может быть ограничен, если оно им злоупотребляет [Текст] / Е. Кузнецова // *Междунар. жизнь*. — 2004. — № 7–8).

³ Ришар, Ж.-Ф. Двадцать лет спустя. Глобальные проблемы и способы их решения [Текст] / Ж.-Ф. Ришар // *Россия в глобальной политике*. — 2003. — Т. 1. — № 2. — С. 164; Сунгуров, А. Миропорядок в XXI веке: суверенитет государства и защита прав человека / А. Сунгуров [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/balk/005.htm>.

⁴ Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] / пер. з англ. / П. Маланчук. — Х. : Консум, 2000. — С. 47–48.

⁵ Аннан, К. Две концепции суверенитета : выступление на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций [Текст]. Нью-Йорк, 20 сентября 1999 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/basic/sg/interven3.htm>; Бляхман, Б. Я. Понятие суверенитета личности [Текст] / Б. Я. Бляхман // *Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики : сб. науч. трудов (по материалам 4-й междунар. науч.-практ. конф., Киров, 15 окт. 2005 г.) : в 3 ч.* — Киров : Филиал НОУ ВПО «СПбИВЭСЭП», 2005. — Ч. 1. — С. 38–49; Бляхман, Б. Я. Суверенитет личности: политико-правовая конструкция в системе критериев формирования и функционирования гражданского общества [Текст] / Б. Я. Бляхман // *Право и образование*. — 2007. — № 1. — С. 55–61; Кучкина, О. Суверенитет личности [Текст] / О. Кучкина // *Комсомольская правда*. — 1991. — 22 июня; Софиенко, М. Б. Генезис развития индивидуального суверенитета как фактор фор-

Если отдельные ученые разочарованы тем, что «права человека все еще далеки от того, чтобы ослабить государственный суверенитет, поскольку существуют внутри суверенитета»¹, то другие отмечают, что потеря суверенитетом своих классических черт (абсолютность, неделимость и неограниченность) происходит уже сегодня. Среди факторов, обуславливающих этот процесс, указывают на: снижение способности государства самостоятельно обеспечивать безопасность и благосостояние своих граждан; появление и обострение проблем планетарного значения, решение которых требует коллективных действий; возрастание политической значимости экономической и информационной власти, которые чем дальше, тем больше неподконтрольны государству; рост численности и политического влияния международных организаций и ТНК, стремящихся ограничить суверенитет в области экономики, прав человека, информации и культуры; приоритет прав человека над законами государства; плюрализм государственной власти и ее распределение по вертикали и горизонтали; децентрализация государственной власти вследствие процессов федерализации и регионализации². Следует отметить, что некоторые из этих факторов возникают и действуют не всегда вопреки суверенной воли государства, они могут появляться и вследствие процессов интеграции и демократизации как во внутригосударственных, так и в международных отношениях, инициатором которых оно выступает. Вместе с тем такие факторы, как, например, снижение способности государства самостоятельно обеспечивать безопасность и благосостояние своих граждан, обусловлены именно ослаблением кон-

мирования личности [Текст] / М. Б. Софиенко // Философия образования. – Новосибирск : Изд-во Сибир. отд. РАН, 2006. – С. 103–111. Оцінку даних поглядаїв див.: Карташкин, В. А. Права человека в XXI веке : тезисы доклада [Текст] / В. А. Карташкин // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире, 24 октября 2000 г. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2001. – С. 89; Матузов, Н. И. К вопросу о суверенитете личности [Текст] / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 3–14; Макуев, Р. Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета [Текст] / Р. Х. Макуев // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 25–26; Пастухова, Н. Б. Проблемы государственного суверенитета [Текст] / Н. Б. Пастухова. – М. : Норма, 2006. – С. 55–56.

¹ Donnelly J. State Sovereignty and Human Rights. – Denver, 2004. – P. 11.

² Дзодзиев, В. Проблемы становления демократического государства в России [Текст] / В. Дзодзиев. – М. : Ad Marginem, 1996. – С. 270.

троля со стороны государства под давлением требований дальнейшей либерализации государственно-правовой жизни.

Отдельно следует остановиться на попытке ввести в категориальный аппарат юридической науки наряду с понятием «государственный», «народный» и «национальный суверенитет» новую категорию — «суверенитет личности». М. И. Грачев отмечает: главное, что объединяет авторов, в разных интерпретациях популяризирующих эту идею, — это намерение обосновать идею самоопределения личности, ее автономию и независимость от кого-либо и в первую очередь от государства¹. Формально для обоснования приоритетности «суверенитета личности» часто используются императивные нормы общего международного права (*jus cogens*)², на существование которых прямо указывает статья 53 Венской конвенции о международных договорах³. Логическим основанием для появления этих норм было правило, согласно которому договоры не могут быть выше, чем естественное право. Г. Маланчук подчеркивает, что норма не может обрести характер императивной, если она не принята и не признана как таковая международным сообществом государств вообще⁴. Очевидно, что обязанность государств придерживаться императивных норм международного права даже в том случае, когда они не согласны с ними, указывает на определенную «связанность» государства этими нормами. Однако обязанности, появившиеся у государства вследствие добровольного признания обязательного действия императивных норм, не могут и не должны рассматриваться с точки зрения ограничения ими суверенитета государства. Д. Ллойд, защищая идею суверенитета государства в международных отношениях, утверж-

¹ Грачев, Н. И. К вопросу об ограничении государственного суверенитета правами человека [Текст] / Н. И. Грачев // Свобода, право, рынок : сб. науч. тр. — Вып. 4. Ч. 1. — Волгоград : ВА МВД России, 2003. — С. 86–87.

² Императивная норма международного права — это правовое предписание, которое принимается и признается международным сообществом в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена лишь путем принятия нормы международного права, имеющей такой же характер.

³ Венская конвенция о праве международных договоров [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_118&chk=Y07Mf9lCdrY0iLPwZioDPJriHdlggsFggkRb1lc

⁴ Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. — Х. : Консум, 2000. — С. 99–100.

дает, что подчиненность государств нормам международного права не влечет за собой растворение государственного суверенитета в более высоком по уровню властном образовании. Речь должна идти о признании суверенным государством системы правовых принципов, которые являются обязательными для него¹. В целом, к сожалению, следует признать, что в науке международного права вопросы, связанные с процедурой принятия императивных норм международного права, их перечнем и влиянием на государственный суверенитет в целом остаются недостаточно разработанными². Именно поэтому отдельные государства настояли на том, чтобы в ст. 66 (а) было указано, что применение ст. 53 может урегулироваться Международным судом или арбитражным трибуналом.

¹ Ллойд, Д. Идея права [Текст] : пер. с англ. Ю. М. Юмашев (науч. ред.), М. А. Юмашева / Д. Ллойд. – М. : Югона, 2002. – С. 211–219.

² Так, П. Маланчук по результатам анализа судебной практики приходит к выводу, что к таким нормам можно отнести нормы о запрете пыток и агрессии (Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] / пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 100). В деле *Barcelona Traction* Международный суд в кратком высказывании (*obiter dictum*) судья сослался на основные права человека, в частности, на запрет рабства и расовой дискриминации, агрессии и геноцида, которые являются предметом заботы всех государств, не предоставив, однако, им статуса *ius cogens* (см.: Решение Международного суда ООН по делу о Восточном Тиморе // ICJ Reports? 1995. – P. 102). Б. Л. Зимненко к таким нормам относит принципы: суверенного равенства государств, неприменение силы или угрозы силы, невмешательство во внутренние дела государства, равноправие и самоопределение народов, мирное решение споров, добросовестное выполнение международных обязательств, территориальной целостности государств, незыблемости государственных границ, уважение прав и свобод человека (см.: Зимненко, Б. Л. Нормы международного права в правовой системе Российской Федерации [Текст] / Б. Л. Зимненко // Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия : материалы Всерос. совещ. (Москва, 24 дек. 2002 г.) / под ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и А. В. Сычевой. – М. : Междунар. отношения, 2004. – С. 109). Близкая позиция относительно перечня таких норм изложена также: Международное публичное право [Текст] / отв. ред. К. А. Бекяшев. – М. : К Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 81–97. О других подходах к указанной проблеме см. также: Алексидзе, Л. А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы [Текст] / Л. А. Алексидзе. – Изд-во Тбилисского ун-та, 1982. – 406 с.; Шестаков, Л. Н. Императивные нормы в системе современного международного права [Текст] / Л. Н. Шестаков. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 120 с.; Лукашук, И. И. Нормы международного права [Текст] / И. И. Лукашук. – М., 1987 (гл. IV.3).

В современном мире максимальную готовность придерживаться таких норм демонстрирует Европейский Союз, конституционный характер которого предусматривает признание, закрепление и гарантирование системы фундаментальных правовых ценностей (уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдение прав человека (ст. 3 Договора о Европейском Союзе)¹. Главное место среди ценностей Союза занимают права человека. И хотя в отличие от Конституции для Европы, включающей Хартию Союза об основных правах (часть II Конституции), в текст Лиссабонских договоров она не была включена, это не означает, что права человека для ЕС имеют второстепенный характер. Статья 6 ДЕС содержит следующие чрезвычайно важные нормы², разрешающие однозначно констатировать приоритетный характер обеспечения прав человека в объединенной Европе:

– Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии ЕС об основных правах от 7 декабря 2000 года, адаптированные 12 декабря 2007 года, юридическая сила которой признается такой же, что и у договоров;

– Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основоположных свобод. Основные права, гарантированные Европейской конвенцией и вытекающие из общих для государств-членов конституционных традиций, входят в содержание прав Союза как общих принципы. В обоих случаях делается уточнение, что признание Хартии ЕС и присоединение к Европейской конвенции не расширяет компетенцию Союза, как она определена в договорах.

Анализ отмеченных норм свидетельствует о том, что Европейский Союз, как и Совет Европы (Европейский Суд по правам человека)³, в целом признает действие императивных норм международного права

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 171.

² Там же. – С. 174.

³ *Al-Adsany v. The United Kingdom*. Application 357/6397. Judgment of 21 november 2001. Следует заметить, что по этому делу шесть судей высказали особое мнение, в соответствии с которым императивные нормы иерархически выше любых других норм международного права, не имеющих аналогичного статуса. В частности, нормы о правах человека необходимо признать выше норм, предоставляющих иммунитет государству.

(*ius cogens*), к которым относятся, в частности, и нормы о правах человека. Правда, следует отметить, что признание прав человека в качестве *ius cogens* происходит постепенно. Сегодня императивным признан характер не принципа защиты прав человека в целом, а лишь отдельных прав. Таким образом, европейская судебная практика идет путем постепенного расширения круга прав человека, которым может быть предоставлен статус *ius cogens*.

Достаточно взвешенную позицию по вопросу признания «суверенитета личности» занимает М. И. Матузов, который приходит к выводу о том, что понятие суверенитета не может быть применено к человеку в чистом виде. Правовое положение личности в системе социальных связей характеризуется такими категориями как права, обязанности, свобода, ответственность, правосубъектность и т.п. Однако, поскольку термин «суверенитет личности» уже вошел в политический лексикон, им приходится пользоваться, но при этом следует помнить, что «суверенитет» — это понятие прежде всего государственно-правовое, а не личностное и применяется оно преимущественно в межгосударственных отношениях. Следовательно, этим понятием можно пользоваться только как своеобразной метафорой. Если же все-таки стараться раскрыть содержание этого понятия, то под ним следует понимать необходимость выведения человека из-под тотального контроля власти, экономической зависимости, политического давления, идеологического манипулирования. Личность не должна быть «заложницей» системы. Суверенная личность — это свободная, материально и духовно независимая, но одновременно ответственная личность, находящаяся в гармоничных отношениях с другими суверенными индивидами, а также с обществом и государством¹. Однако следует отметить, что все эти требования воплощены в принципах демократического, правового государства, следовательно, вводить новое и такое неоднозначное понятие нет необходимости, скорее следует стремиться к более последовательной и полной реализации положений теории правового государства.

¹ Матузов, Н. И. К вопросу о суверенитете личности [Текст] / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1994. – № 4. – С. 4–5. Эту позицию относительно толкования «суверенитета личности» разделяет А. Р. Халатов (см.: Халатов, А. Р. Суверенитет как государственно-правовой институт [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Р. Халатов. – Волгоград, 2006. – С. 21).

В свою очередь, М. И. Грачев отмечает, что человек — это существо политическое, которое не может реализовать свои многочисленные права и свободы вне государства, в отрыве от него. По его мнению, главная цель государства, наиболее развитой культурной формы человеческого сосуществования, не в обеспечении прав какого-то абстрактного человека, а в обеспечении общего блага, которое представляет одинаковую ценность для всех граждан данной страны. При этом интересы человека должны быть гарантированы правом, имеющим обязывающий характер. Человек — это одна из ячеек огромной социальной системы, именуемой государством. Лишь государство может защитить его как от внутренних посягательств, так и от внешних угроз, а всему народу гарантировать самостоятельность государственно-правового бытия, сохранение его культуры, идентичности. Поэтому, если мы признаем, что для государства человек является высшей социальной ценностью, то логически допустить, что для личности одной из таких ценностей должно выступать государство. В итоге М. И. Грачев делает вывод, что в случае конфликта между государственной властью, как выразителем высших и общих для общества интересов, и правами отдельного индивида выбор должен делаться в пользу государственного суверенитета¹.

Еще более критически относится к категории «суверенитета личности» Н. Б. Пастухова, которая в результате проведенного анализа справедливо задается вопросом: а может ли выступать субъектом суверенитета человек, личность? Ведь обязательной составляющей содержания понятия «суверенитет» является элемент власти, которой не владеет личность. Кроме того, она указывает, что «суверенитет личности» не относится ни к структуре понятия «суверенитет», ни к способам его воплощения. Фактически, наиболее логическим объяснением содержания понятия «суверенитет личности» является намерение связать эту категорию с растущим влиянием международных институтов, защищающих права человека от посягательств на них своего государства, а также с готовностью крупных

¹ Грачев, Н. И. К вопросу об ограничении государственного суверенитета правами человека [Текст] / Н. И. Грачев // Свобода, право, рынок : сб. науч. тр. – Вып. 4. Ч. 1. – Волгоград : ВА МВД России, 2003. – С. 86–90. См. также: Поздняков, Э. А. Философия государства и права [Текст]. – М. : Интурреклама. «Полиграф-Сервис», 1995. – С. 153.

субъектов международной политики (отдельных государств или их объединений) предоставить свои возможности (в том числе и военные) для поддержания усилий таких организаций¹.

Об обоснованности такого подхода к пониманию данной категории говорят высказывания руководителей США и НАТО, которые, с одной стороны, хотят сохранять нормы, гарантирующие их суверенитет, а с другой — безнаказанно нарушать их по отношению к другим государствам, когда это отвечает их национальным интересам. Так, бывший Генеральный секретарь НАТО Х. Солано заявлял: «Мы движемся к системе международных отношений, в которой повседневные права человека и права меньшинств более важны, чем суверенитет»². В свою очередь, бывший Государственный секретарь США К. Пауэлл относительно перспектив развития Ирака как суверенного государства высказывался следующим образом: «Иракское правительство получит полный суверенитет, но сразу откажется от его части в пользу американцев, чтобы США могли командовать собственными войсками в Ираке» и дальше: «Иракская власть должна смириться с вынужденными ограничениями суверенитета»³. В свою очередь, кандидат на должность президента США, сенатор-республиканец Дж. Маккейн указывал на необходимость возвращения к идее единого мирового порядка, возрождения демократической коалиции Запада времен «холодной войны» с господствующей ролью Соединенных Штатов — борца за свободу в мировом масштабе. По мнению сенатора, новый мировой порядок и система безопасности может обеспечиваться Организацией Североатлантического договора, которая, в отличие от неэффективной ООН, способна предупреждать конфликты, осуществлять контроль за нераспространением оружия массового уничтожения и оперативно проводить гуманитарные силовые акции⁴. Показательно, что такие высказывания представителей самого

¹ Пастухова, Н. Б. Проблемы государственного суверенитета [Текст] / Н. Б. Пастухова. — М. : Норма. 2006. — С. 55–56.

² Милосердов, В. Россия в новом году и в XXI веке [Текст] / В. Милосердов // Российская Федерация сегодня. — 2005. — №1. — С. 42.

³ Колин Пауэлл лишает Ирак суверенитета [Текст] // Коммерсант. — 2004. — 28 апр.

⁴ Красинский, В. Новый империализм. Теории «ограниченного суверенитета» и «мирового правительства» в американской политической доктрине [Текст] // ЦентАзия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1208851020>

мощного в истории военно-политического блока подтверждается конкретной политикой, которую осуществляют США и НАТО.

В связи с распространением таких подходов среди государственных деятелей и отдельных ученых¹, стремящихся дать научное обоснование отказа от Вестфальской системы организации мирового порядка, предусматривающей уважение к суверенитету государств, многие известные юристы указывают на недопустимость и вред таких намерений. Так, Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин прямо указывает, что эта ситуация приведет к тому, что политика, требующая механизма многосторонних согласований и консультаций (мультилатерализм), будет замещаться (и уже замещаются) односторонней эгоистической политикой (унилатерализм) отдельных государств или их блоков, которая, с одной стороны, требует безусловного уважения к своему суверенитету, а с другой — демонстрирует пренебрежительное отношение к суверенитету других, предусматривает возможность не санкционированного Советом Безопасности ООН (далее — СБ ООН) применения «гуманитарных интервенций», выборочное поощрение определенных этносов и регионов суверенных государств к самоопределению².

¹ Так, М. Гленнон считает, что «творцы на самом деле нового мирового порядка должны... отказаться от иллюзорных истин, которые выходят за пределы политики, таких, например, как теория справедливых войн или представление о равенстве суверенных государств. Эти и прочие устаревшие догмы основываются на архаических представлениях об универсальных истинах, справедливости и морали... Разрушительной ... является идея равной суверенности государств... Отношение к государствам, как к равным, мешает относиться к людям как к равным (см.: Гленнон, М. Совет Безопасности: в чем причина провала? [Текст] / М. Гленнон // Россия в глобальной политике. — 2003. — Т. 1. — № 3. — С. 118–120). В свою очередь, немецкий правовед Х. Томушан отмечает, что международное сообщество обеспечивает защиту определенных базовых ценностей независимо или даже вопреки желанию конкретных государств. Все эти ценности вытекают из понимания того, что государство представляет собой лишь средство, неотъемлемой функцией которого является служение интересам своих граждан, как это юридически выражается в правах человека (см.: Tomuschat C. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law, in 281 Recueil des Cours 42 (1999). — С. 161).

² Зорькин, В. Д. Апология Вестфальской системы [Текст] / В. Д. Зорькин // Россия в глобальной политике. — 2004. — № 3. — Май — июнь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/8/2675.html>

Политика двойных стандартов в вопросе уважения суверенитета и территориальной целостности государств является традиционным элементом внешней политики многих государств. К сожалению, в конце XX века эта тенденция стала проявляться и в позиции руководства ООН, которое, отмечает В. Д. Зорькин, разрывается между жесткой Вестфальской интерпретацией государственного суверенитета, с одной стороны, и возрастающим влиянием международного гуманитарного права и прав человека — с другой¹.

Генеральный секретарь ООН К. Аннан в своем докладе во время последнего в XX веке заседания Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросам соотношения суверенитета и прав человека, высказал ряд идей, достаточно полно и последовательно раскрывающих существующие в этой сфере проблемы². Анализ этого доклада, исследований сторонников и противников принципа суверенного равенства государств позволяет сформулировать следующие положения.

1. Применение силы против суверенного государства — это сложная проблема современной международной политики. Ни для кого не секрет, что международная практика давно отошла от положений Устава ООН, в частности от ст. 2³. Справедливость этого утверждения доказывает то, что Устав ООН не содержит таких механизмов и понятий, как «миротворческие силы», «силы разъединения» и т.п., которые стали неотъемлемой составляющей современной международной жизни. Как отмечают некоторые авторы, причина такой ситуации в том, что мировой порядок и правопорядок, предусмотренный Уставом ООН и действующим международным правом, к сожалению, так и остался нереализованным⁴.

¹ Зорькин, В. Д. Апология Вестфальской системы [Текст] / В. Д. Зорькин // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 3. – Май – июнь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/8/2675.html>

² Аннан, К. Две концепции суверенитета: выступление на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций [Текст]. Нью-Йорк, 20 сентября 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/basic/sg/interven3.htm>

³ Тут и дальше см.: Статут Організації Об'єднаних Націй [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uz.gov.ua/ci/org/un/statute.html>

⁴ Cooper K. And Berdal M. Outside Intervention in Ethnic Conflict. – Survival, Vol. 35, No. 1, Spring 1983. – P. 134; Хабилов, Р. Ф. Права человека на стыке правовых

Вопрос применения силы против государства отнесен к компетенции исключительно Совета Безопасности ООН. Среди политиков и ученых все больше приверженцев, требующих пересмотра положений ст. 2 Устава ООН, которая не допускает вмешательство во внутренние дела государства, за исключением тех случаев, когда события внутри государства угрожают международному миру и безопасности. Приверженцы гуманитарных интервенций утверждают, что если эти акции не нарушают территориальной целостности и не ведут к потере политической независимости, то они не противоречат ст. 2 Устава ООН.

Следует отметить, что среди ученых и экспертов нет единства в оценках вооруженных интервенций по гуманитарным мотивам. Если вопрос о наличии гуманитарной интервенции как явления современной международной политики в целом является решенным, то вопросы о нормативно-правовой базе ее осуществления, а также процедуре прекращения все еще остаются предметом острых дискуссий. Дело в том, что способы и результаты осуществления гуманитарных интервенций зачастую плохо согласуются с принципами уважения государственного суверенитета, неприменения силы, невмешательства во внутренние дела государства, обеспечения его территориальной целостности.

По мнению некоторых российских ученых, именно практика интервенций по гуманитарным мотивам спровоцировала скачок сепаратизма в 1990-х годах. Трудно отрицать, что в ряде случаев такие интервенции «стимулируют радикальные группы внутри религиозных и этнических меньшинств на обострение конфликтов вплоть до применения вооруженной силы в надежде на победу с помощью миротворческих сил»¹. В то же время на Западе, наоборот, придерживаются мнения, что угроза силового вмешательства в конфликт способна

систем: некоторые теоретические проблемы [Текст] / Р. Ф. Хабиров // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации : материалы всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург : УрГЮА, 2003. – С. 92.

¹ Кокошин, А. А. Феномен глобализации и интересы национальной безопасности [Текст] / А. А. Кокошин // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991-2002 / сост. Т. А. Шаклеина В 4 т. Т 1. Исследования. – М., 2002. – С. 42.

решить проблемы сепаратизма и повысить ответственность государств¹.

Следует согласиться с П. Маланчуком, который отмечает, что правом на гуманитарную интервенцию часто злоупотребляют великие государства, преследуя при этом на самом деле свои политические, экономические или военные цели. Поэтому вопрос о правомерности «гуманитарных интервенций» является довольно противоречивым, а потому следует придерживаться позиции Международного суда, которую он высказал по делу «Никарагуа против Соединенных Штатов Америки»: «... применение силы не может быть уместным средством... обеспечения... уважения» к правам человека². Военное вмешательство во внутренние дела суверенного государства требует санкции со стороны Совета Безопасности ООН (резолюции № 733, 746, 751, 767, 794 (1992 год), и № 814 (1993 г.)) как в случае с Сомали³.

¹ Лабюк, О. «Ответственность по защите» и право на вмешательство [Текст] / О. Лабюк // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2008. – Т. 6. – № 3 (18). Сентябрь – декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eighteenth/007.htm>; Модин, Н. В. Гуманитарная интервенция в современных международных отношениях : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Н. В. Модин. – М., 2010. – С. 13.

² Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] / пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 309. Показательно, что Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета проанализировала основания для легитимации «гуманитарных интервенций» и представила на рассмотрение Генерального секретаря и членов Организации Объединенных Наций доклад «Ответственность по защите» (2001). Международные эксперты, подтвердившие значимость государственного суверенитета, отказались от использования термина «гуманитарная интервенция» в пользу понятия «ответственность по защите». Тем самым они сместили центр тяжести дискуссий с интересов других государств – их права на вмешательство – на интересы пострадавших от войн и насилия гражданских лиц, которые их государство или, в случае его неспособности или нежелания, международное сообщество государств обязано обеспечивать (Хлестов, О. Н. Гуманитарная интервенция: политические и международно-правовые аспекты / О. Н. Хлестов // Юрист-международник. – 2005. – № 3; Лабюк, О. «Ответственность по защите» и право на вмешательство [Текст] / О. Лабюк // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2008. – Т. 6. – № 3 (18). Сентябрь–декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eighteenth/007.htm>).

³ Более подробно см.: Операции Организации Объединенных Наций в Сомали (ЮНОСОМ I и II) [Текст] : Blue Helmets – A Review of United Nations Peacekeeping (Голубые каски – обзор деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/peace/pko/somalref.htm>

В последнее время под принцип, изложенный в статье 2 Устава ООН, ведущие государства мира начали «подтягивать» региональные кризисы, где существовала прямая угроза их стратегическим интересам, а также внутригосударственные конфликты. Все чаще мировое сообщество сталкивается с проблемой расширенного толкования понятия «угроза миру и безопасности», происходит постепенно и пересмотр оснований для вмешательства¹. Об обоснованности этого утверждения свидетельствует прежде всего резолюция Совета Безопасности ООН № 688 от 5 апреля 1991 года, которая стала основанием для проведения операции «Save Heavens» в Северном Ираке. В этой резолюции фактически было констатировано, что гуманитарная катастрофа может быть квалифицирована как угроза миру и безопасности, что служит примером произвольного толкования ст. 2 и главы 7 Устава ООН². В свою очередь, ОБСЕ в Хартии европейской безопасности (Стамбул, 19 ноября 1999 года) акцентировала внимание на том, что угроза безопасности может быть следствием не только конфликта между государствами, но и внутри страны³. Как следствие возрастает значимость гуманитарного права, несоблюдение требований которого (нарушение властью прав своих граждан, бессилие власти, ведение гражданской войны, осуществление геноцида и т. п.) создает основания для вмешательства во внутренние дела другого государства.

Анализируя проблему функционирования современных государств в условиях глобализации, Т. В. Бордачев приходит к выводу, что потеря или растаскивание суверенных функций обусловлена порой неспособностью государства выполнять надлежащим образом свои международные обязательства. Международная система, состоящая из

¹ Выступление Представителя Российской Федерации Г. М. Гатилова на официальном заседании Совета Безопасности по общим вопросам санкций 17 апреля 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.int/russia/statemnt/sc/2000/00_04_17.htm

² Хабилов, Р. Ф. Права человека на стыке правовых систем: некоторые теоретические проблемы [Текст] / Р. Ф. Хабилов // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации : материалы всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург : УрГЮА, 2003. – С. 92.

³ Хартия европейской безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Reurosecharter.html>

государств, болезненно воспринимает неадекватное поведение даже самых одиозных своих элементов. Опыт Сомали, Афганистана и Ирака доказывает, что «черная дыра», возникшая в этом случае, способна оказывать такое негативное влияние на международную систему, масштабы которого нельзя сопоставить с физическими размерами погибшего (или убитого) политического организма. Именно поэтому с целью предупреждения такого рода мучительных для всей системы последствий международное сообщество может задействовать международные судебные органы против страны, территория которой стала источником напряжения¹.

Международная практика свидетельствует, что большинство государств, чей суверенитет был де-факто ограничен во время миротворческих или гуманитарных операций ООН (Сомали, Афганистан и др.), на момент вторжения были государствами, которые иногда принято характеризовать как «недееспособные». Они находились в состоянии или на пороге гражданской войны, причины которой в религиозном (Судан и Ливан), межэтническом (Конго, Руанда, Бурунди и Уганда) противостоянии. Насилие в этих государствах приняло перманентный характер: масштаб человеческих потерь достиг в Ливане 140 тысяч лиц, в Руанде — свыше миллиона, что заставило международное сообщество вмешаться в их внутренние дела. Границы таких государств являются открытыми, поскольку центральная власть не в состоянии их контролировать, напряжение передается соседним странам. Так, кризис в Руанде послужил причиной определенной нестабильности в Бурунди, Уганде, Заире и Танзании, граничащих с ней. Афганский кризис до сих пор угрожает Узбекистану и Таджикистану, он стал питательной почвой для деятельности экстремистской группировки «Аль-Каиды», а напряжение, распространившееся на ядерные страны (Пакистан), существенно увеличило опасность в регионе.

Еще один аргумент в пользу применения принудительного ограничения суверенитета состоит в том, что не санкционированные ООН гуманитарные интервенции гипотетически могут быть оправданы в тех случаях, когда Совет Безопасности не имеет возможности одо-

¹ Бордачев, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бодачев. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 195.

брить решение и принять меры по защите человека¹. Вместе с тем Совет Безопасности в состоянии определять наличие угрозы миру, акта агрессии и т.п. Именно это право (глава VII, статья 39 Устава ООН) стало основанием для начала интервенции в Руанде и Гаити. Большинство таких интервенций реализовали США, поскольку американские претензии к ООН состоят в неэффективности его деятельности в миротворческой и гуманитарной сферах. Анализируя политику Соединенных Штатов, можно заметить, что любая интервенция всегда обусловлена практической, а не альтруистической заинтересованностью США. В случае невыполнения поставленной цели задача перекладывается на ООН, как это было при вмешательстве американских войск в Либерию.

Своеобразный выход из конфликтных ситуаций некоторые политики усматривают в ограничении суверенитета. С этой целью предлагается разработать и внедрить механизм, который предполагал бы, во-первых, закрепление принципа соблюдения не только прав, но и обязанностей государств (к таким обязанностям предлагают отнести и соблюдение положений гуманитарного права), невыполнение которых будет порождать соответствующие санкции в отношении государства. Во-вторых, рассматривается возможность осуществления практических действий по ограничению суверенитета и стратегии долгосрочного присутствия в «недееспособных» государствах (вплоть до военной интервенции). Такие мероприятия предлагается реализовать путем привлечения к контролю над кризисным государством страны-гаранта стабильности (например, с 1976 года Сирия контролировала поддержание порядка в Ливане, получив на это своеобразный мандат от ре-

¹ Например, в 2008 г. Совет Безопасности ООН не смог договориться о принятии резолюции против военного режима Мьянмы. Посол Китая при ООН заявил, что не видит необходимости в решительных действиях Совета Безопасности. Отдельные аналитики указывают, что у Китая может быть экономический интерес: КНР планирует построить нефтегазопровод стоимостью в 2,5 млрд. дол из Мьянмы в свою южную провинцию Юннань (см.: UN Security Council split on how to deal with Myanmar // Reuters, 24.07.2008; Лабюк, О. «Ответственность по защите» и право на вмешательство [Текст] / О. Лабюк // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2008. – Т. 6. – № 3 (18). Сентябрь-декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eighteenth/007.htm>).

гиональных организаций Ближнего Востока). Роль так называемых опекунов могут брать на себя и «голубые каски» ООН, как это было в 2000 году в Сьерра-Леоне (миротворцы Великобритании) или в Демократической Республике Конго в 2003 году (французские миротворцы). В-третьих, разработать мероприятия, объединяющие имеющиеся механизмы вмешательства в единую систему ограничения суверенитета, иными словами, четкое нормативно-правовое определение оснований применения санкций.

2. События в Ираке и Косово ознаменовали начало новой эры, когда отдельные государства или их группы могут прибегать к военным действиям против государства в период, когда вопрос о нем находится на рассмотрении в Совете Безопасности ООН, а следовательно, вопреки существующим легитимным механизмам обеспечения соблюдения норм международного права. Эта ситуация порождает вопрос: не подрывает ли такое вмешательство хотя и несовершенную, но тем не менее жизнеспособную систему безопасности, а также не повышает ли она риск создания опасных прецедентов для будущего вмешательства без четких критериев относительно того, кто и при каких обстоятельствах вправе создавать такие прецеденты?

3. Не требует доказательства тот факт, что суверенитет сам по себе является далеко не единственным и даже не главным препятствием на пути эффективных действий в области прав человека и разрешения гуманитарных кризисов. Не менее важно то, как государства-члены ООН определяют и реализуют свои национальные интересы в условиях развертывания кризиса в конкретной стране. Дело в том, что современные крупные государства (страны с большими «способностями к существованию») имеют разнообразные интересы и для их достижения стремятся распространить (иногда этот процесс больше напоминает навязывание) свое влияние в мире таким образом, как это делали европейцы в период Нового времени или Россия в XIX веке¹. В связи с этим возникает проблема создания таких международных механизмов, когда при рассмотрении вопроса о правах человека обеспечивалась бы объективность оценок и исключалось бы предубеждение (следует считать непри-

¹ Montbrial T. de. The misadventures of democracy and competing interests // RAMSES. Paris: Dunod, 2007.

емлемой ситуацию, когда при рассмотрении вопроса относительно одних стран нарушение прав человека преуменьшается или вообще наблюдается стремление снять вопрос с обсуждения, а в отношении других — происходит преувеличение нарушений или вообще реализуется политика «демонизации» страны).

4. Проблемные вопросы, связанные с несоблюдением прав человека, их грубым нарушением в ряде стран (Руанда, Судан, Демократическая Республика Конго, Чад и др.), заставляют задуматься над тем, обязано ли мировое сообщество уважать суверенитет, когда правительство не только не выполняет обязанности по защите своих граждан, а наоборот, само представляет угрозу для их жизни и здоровья? Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в 1999 году, во время выступления на сессии Генеральной Ассамблеи ООН задался вопросом: «Если гуманитарная интервенция действительно является неприемлемым ущемлением суверенитета, то как тогда отвечать на такие ситуации, как Сребреница и Руанда — грубые и систематические нарушения прав человека, которые противоречат всем правилам человеческого бытия?»¹.

Не решенной остается проблема о рамках ответственности государства за свои действия перед мировым сообществом. В связи с этим Б. Бади ставит ряд вопросов. Во-первых, если каждое государство в связи с тем, что большинство действий государства имеет глобальные последствия, ответственно перед мировым сообществом, то порождает ли это для других государств моральную обязанность вмешиваться в необходимых случаях во внутренние дела определенного государства? Во-вторых, каким образом связана такая ответственность с неравными силовыми возможностями государств? Ведь очевидно, что речь идет, с одной стороны, об эффективности вмешательства международного сообщества или группы стран во внутренние дела государства, а, с другой — о подсудности государства международному сообществу, которая определяется могуществом такого государства. Практика показывает, что в отличие от сильных, которые

¹ Лабюк, О. «Ответственность по защите» и право на вмешательство [Текст] / О. Лабюк // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2008. – Т. 6. – № 3 (18). Сентябрь-декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/eighteenth/007.htm>

такой ответственности избегают, для более слабых государств она сводится к подсудности международному сообществу или более мощественным государствам. В-третьих, каким образом можно институционализировать ответственность? Потребность в ответственности способны реализовать межправительственные институты, однако за ними стоит воля государств-наций, мешающая внедрению универсальных механизмов ответственности. В результате Б. Бади делает вывод, что международные организации, возросшая роль которых, казалось бы, ставит под вопрос роль государства, остаются главным консерватором традиционной модели государств-наций и прежней международной практики¹.

В последние десятилетия четко прослеживается тенденция, когда Совет Безопасности ООН демонстрирует способность принимать реальные меры в отношении одних конфликтов (как правило, лишь в тех случаях, когда в соответствующей стране не пересекаются национальные интересы членов СБ ООН), а в отношении других ограничивается недостаточно действенными акциями гуманитарного плана (опять-таки, когда кризис в такой стране не сказывается на национальных интересах членов СБ ООН или их союзников), хотя последние сопровождаются ежедневными страданиями и смертью людей. В связи с этим вызывает особое беспокойство ситуация, когда Генеральный секретарь ООН, который, по мнению Т. В. Бордачева, все больше напоминает папу римского в период Авиньонского пленения, может без предварительных консультаций с Советом Безопасности принимать решения, затрагивающие основы международного права и принимаемые под очевидным давлением США и их союзников (например, передача вопреки резолюции №1244 СБ ООН функций по руководству миротворческой миссией в Косово Европейскому Союзу, который фактически поддерживал одну из сторон конфликта)². Соответственно следует признать бесосновательными стремления отдельных авторов обосновать правомерность действий Генерального Секретаря ООН вопреки

¹ Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в пост-биполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – С. 47–48.

² Бордачев, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бодачев. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – С. 139.

позиции Совета Безопасности на том основании, что он должен жестко отстаивать интересы мирового сообщества¹. В такой трактовке обязанностей Генерального секретаря можно увидеть попытку неоправданно предоставить неприущий ему правовой статус в структуре ООН, где согласно ее Уставу он рассматривается лишь как главное административное должностное лицо организации (статьи 97–100), и существенно расширить его полномочия, превращая его в независимый от Совета Безопасности центр власти.

Очевидно, что существует насущная необходимость в установлении шкалы гуманитарных правонарушений и системы гуманитарных санкций к государствам-нарушителям, как это практикуется в Европейском Союзе (в начале 2000 года, когда в Австрии возникла угроза создания коалиционного правительства на основе праворадикальной Австрийской партии свободы, ЕС объявил о применении к этой стране санкций и отстранил австрийских представителей от участия в работе институтов Евросоюза).

5. Когда в Совете Безопасности нет согласия относительно применения мер принуждения к конкретной стране, в которой ситуация с правами человека может привести к серьезным гуманитарным последствиям, Организация Объединенных Наций не может воспрепятствовать вмешательству без соответствующего мандата ООН определенной страны², региональной организации или военно-политического блока, в состав которых входят государства-члены Совета Безопасности, во внутренние дела такого государства, если указанные субъекты будут заинтересованы в таком вмешательстве.

После учреждения ООН и до начала 90-х годов противостояние в Совете Безопасности ООН традиционно объясняли тем, что в условиях

¹ Bogdandy A. von. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany // Harvard International Law Journal / Vol. 47, Number 1, Winter 2006. – P. 235.

² Свидетельством этого является, например, история с вторжением США в Ирак, когда президент США Дж. Буш предупредил (предупреждение, которое фактически имело характер ультиматума), что отказ Совета Безопасности принять предложенные Америкой мероприятия не остановит его: «Если ООН не имеет ни воли, ни мужества для того, чтобы разоружить Саддама Хусейна, и если Саддам Хусейн не разоружится США возглавит коалицию с целью его разоружения». Высказанная угроза была, как известно, реализована.

биполярного мира каждый военно-политический блок и государства, поддерживающие их, преследовали разные, а иногда и прямо противоположные цели. Соответственно в инициативах одной стороны обычно усматривали намерение ввести в международный правопорядок элементы политической предубежденности или по крайней мере опасались этого. В период президентства Б. М. Ельцина, которое ознаменовалось существенным ослаблением позиций России, конфликтный потенциал в отношениях между членами СБ ООН значительно снизился, хотя полностью не исчез. Снижению конфликтности и противостояния содействовал тот факт, что в середине 90-х фактически ни одна из групп государств в ООН не отрицала права человека как неотъемлемую составляющую мирового правопорядка. Тем не менее это не означает, что идеологические расхождения устранены и прекратились столкновения национальных интересов. Профессор международного права Флетчеровской школы права и дипломатии при Университете Тафта М. Гленнон по этому поводу пишет, что в современных условиях, характеризующихся курсом США на построение однополярного мира и противодействием этим намерениям со стороны других членов СБ ООН (России, Китая, Франции¹), столкновением культур и различием взглядов на применение силы², обеспечить действенность Совета Безопасности и доверие к

¹ Франция в лице министра иностранных дел Юбера Ведрина в 1988 году заявила: «Мы не можем принять... политически однополярный мир, поэтому ведем борьбу за многополярный». Франция стремится к тому, чтобы объединенная Европа выступила в таком мире одним из центров силы, противовесом политическому и воинскому могуществу. Такая позиция получила поддержку главного партнера Франции в Европейском Союзе – Германии. Министр иностранных дел ФРГ Йошка Фишер заявил в 2000 году, что «в основе самой концепции Европы после 1945 года было и остается невосприятие... гегемонистических амбиций отдельных государств» (см.: Гленнон, М. Совет Безопасности: в чем причина провала? [Текст] / М. Гленнон // Россия в глобальной политике. – 2003. – № 3. Июль – Сентябрь).

² Вопрос применения силы многогранный. Обратим внимание лишь на один из его аспектов. В сентябре 2002 года администрация Дж. Буша внесла изменение в стратегию национальной безопасности, которая предусматривала вопреки статье 51 Устава ООН (разрешение на применение силы лишь с целью самообороны и лишь в случае «вооруженного нападения на члена Организации») возможность применения силы на опережение с целью предупреждения военных действий со стороны противников США (см.: Гленнон, М. Совет Безопасности: в чем причина

нему мирового сообщества почти невозможно. Эта ситуация частично возникла вследствие того, что продолжительное время в международном праве «по молчаливому согласию» действовало правило, в соответствии с которым при отсутствии авторитетно обоснованных ограничений государство свободно в своих действиях. Г. Гленнон считает, что не исключено, что деятельность государств, противоречащая положениям Устава ООН, может создать ситуацию *non liquet*, вследствие которой правовые нормы окончательно утратят ясность и принимать авторитетное решение на их основании станет невозможным¹.

6. В современных международных отношениях возникла дилемма, получившая название «гуманитарное вмешательство»²: с одной стороны, возникает вопрос о законности действий, которые осуществили отдельные государства, региональные организации или блоки без санкции ООН, а с другой — общепризнанная обязанность реально положить конец грубым и систематическим нарушениям прав человека. Не требует специального доказательства тот факт, что новейшая история знает немало примеров, когда различные санкции применя-

провала? [Текст] / М. Гленнон // Россия в глобальной политике. – 2003. – № 3. Июль – Сентябрь). В ответ в 2010 году (впервые похожие принципы были заложены в редакции военной доктрины 2000 года) Президент России Д. Медведев утвердил новую военную доктрину, а также «Основы государственной политики в области ядерного сдерживания до 2020 года», которые предусматривают возможность нанесения превентивного ядерного удара по агрессору в критической для национальной безопасности ситуации. Применение ядерного оружия разрешается даже при защите от агрессии с использованием обычных средств поражения и как в полномасштабной, так и региональной или локальной войне (см.: Военная доктрина Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

¹ Гленнон, М. Совет Безопасности: в чем причина провала? [Текст] / М. Гленнон // Россия в глобальной политике. – 2003. – № 3. Июль – Сентябрь.

² На самом деле научное обоснование концепции «гуманитарных интервенций» было дано еще в начале XIX века. Эта концепция опиралась на идеи политической либерализации и теории основных прав человека. Концепция и порожденная ею практика, отмечает П. Маланчук, удостоверяла новую тенденцию в выборе официальных оснований для оправдания военных интервенций, но не создание новой нормы обычая международного права (Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] / пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 49–50).

лись к суверенным государствам отдельными государствами или межгосударственными объединениями (прежде всего НАТО и Организацией Варшавского Договора) без санкции Совета Безопасности ООН. Так, военная операция США в Ираке была осуществлена без формальных оснований, которыми должны были бы стать экспертные выводы комиссии Х. Бликса, действовавшей под эгидой ООН и занимавшейся поиском запрещенных видов оружия. Государственный суверенитет без санкции ООН был нарушен во время вторжения стран Варшавского договора в Чехословакию, Вьетнама в Кампучию, Танзании в Уганду, НАТО в Югославию и т.п. Эти события конца XX — начала XXI века, а также реакция на них мирового сообщества выдвигают на первый план вопрос об изменениях в организации и функционировании мирового правопорядка. Возникает вопрос, следует ли считать все, что происходит внутри страны, сугубо ее внутренним делом; существуют ли объективные критерии, которые позволяют отличить агрессию от правомерного вмешательства мирового сообщества, региональных организаций или отдельных стран во внутренние дела суверенного государства; как определить допустимые и справедливые формы и рамки такого вмешательства; кто вправе определять правомерность такого вмешательства? Эти и ряд других вопросов требуют обсуждения и поиска ответов, найти которые не так легко, учитывая, что «мировой порядок» как политико-правовое явление формируется не только на основе норм международного права, но и национальных интересов и подходов к их реализации отдельных государств и их объединений.

Следует признать, что характерной особенностью международных отношений второй половины XX века является постоянное изменение подходов ключевых игроков («великих» государств и военно-политических блоков) на международной арене к вопросу о правомерности (противоправности) вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Фактически сегодня как на уровне ООН, так и на уровне региональных организаций не выработаны те универсальные критерии, которые однозначно дают основания к осуществлению такого вмешательства и разрешают оценить его последствия. Как следствие, неоднократно возникала ситуация, когда

одни государства или межгосударственные объединения настаивали на применении силы (или применяли ее сами даже без одобрения Совета Безопасности ООН) относительно конкретной страны, где имели место массовые нарушения прав человека, и одновременно оставляли без внимания иные случаи таких нарушений. Другой стороной этой проблемы является ситуация, когда, с одной стороны, принцип незыблемости и приоритетности прав и свобод человека провозглашается как универсальный, т.е. в равной мере касающийся любой страны и народа, а с другой, указывается на неправомерность его применения к определенным странам и целым регионам мира (прежде всего мусульманские страны, Китай), поскольку он не учитывает специфику их системы цивилизационных ценностей. Поэтому для того, чтобы практика вмешательства во внутренние дела страны без соответствующего мандата ООН в условиях грубых нарушений прав человека пользовалась поддержкой народов мира, ее следует осуществлять на справедливой и последовательной основе независимо от региона или нации — это должно быть очевидным для всех. Однако именно этого требования не придерживаются США и НАТО, которые в последние десятилетия чаще других прибегали к вмешательству во внутренние дела других государств без соответствующего мандата СБ ООН.

7. Проведение военных акций под прикрытием политики «гуманитарного вмешательства» создает еще одну проблему: соотношение ценностей, которые защищаются, и ценностей, которым причиняется вред, а также выбор средств, используемых во время таких операций. Как известно, формальным основанием для такого вмешательства является нарушения прав человека, например обвинение югославского руководства в этнических чистках албанского населения в Косово (так называемый инцидент в Рачаке). Однако в результате осуществляемых «гуманитарных» операций вред причиняется ценностям, которые сопоставимы с ценностями, которые защищаются, то есть жизни, здоровью, чести и достоинству, безопасности человека, а также комплексу других прав и свобод (социальных, экономических, экологических). По разным оценкам, количество жертв среди мирного населения во время операции НАТО в Югославии в 1999 году составляло от 1300 до

2000 лиц (из них 400 детей) и около 6000 раненых во время бомбардировок авиации¹. Это лишь прямые жертвы среди мирного населения, поскольку возросшая смертность вследствие существенного ухудшения условий жизни не поддается оценке². Показательно, что во время операции традиционно используются средства, которые должны минимизировать потери «миротворцев»³, но вследствие этого они неотвратимо приводят к массовой гибели мирного населения, хотя и не преднамеренно. Крайне опасным прецедентом стали бомбовые удары НАТО по химическим заводам⁴ и использование боеприпасов с обедненным ураном⁵, что являются нарушением основоположных принципов и норм международного гуманитарного права⁶. Таким образом, существует очевидная опасность того, что в результате «гуманитарных» миссий отдельных государств или их блоков, целью которых является защита прав человека, грубо и массово нарушаются права и свободы других людей.

¹ Заключение Комиссии по международно-правовой оценке событий вокруг Союзной Республики Югославии по итогам второй (Белградской) сессии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nasledie.ru/voenpol/14_11/article.php?art=5

² Так, было разрушено более 50 мостов, два нефтеперерабатывающих завода, 57% всех нефтехранилищ, 14 крупных промышленных объектов, 9 крупных хабов электроэнергетики, что привело, кроме экологических проблем, еще и к тому, что около 2,5 млн человек остались без средств к существованию. Кроме того, следует учитывать следствия бомбардировок НАТО промышленного комплекса в Панчево: азотного завода, нефтеочистного завода и нефтехимического комплекса.

³ По официальным данным НАТО, погибло всего двое военнослужащих.

⁴ Атаки на химическое производство стали первым прецедентом в истории. Традиционно участники конфликта избегают атак на такие объекты, поскольку ядовитые химикаты и соединения попадают в атмосферу, воду и почву, что создает угрозу для здоровья людей и экологической системы страны и ее соседей.

⁵ Применение боеприпасов с обедненным ураном привело к радиоактивному заражению местности, что способно спровоцировать вспышку раковых и наследственных заболеваний.

⁶ О нарушении норм международного права во время военной операции НАТО «Союзническая сила» см.: Заключение Комиссии по международно-правовой оценке событий вокруг Союзной Республики Югославии по итогам второй (Белградской) сессии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nasledie.ru/voenpol/14_11/article.php?art=5.

8. Насущно необходимым является определение внутренней компетенции государства, в которую международное сообщество не имеет права вмешиваться ни при каких обстоятельствах, а также круга вопросов, которые могут быть отнесены к компетенции национальных институтов, в частности ООН. В процессе решения этого вопроса недопустимо руководствоваться упрощенными формулировками типа «государство-изгой» или «неполноценное государство», которые могут использоваться для поверхностного политологического анализа, но никак не для конструирования международно-правовых норм.

9. Вызывают беспокойство попытки дать научное обоснование концепциям, в соответствии с которыми государство переводится из разряда главных субъектов международного права в категорию второстепенных, рассматривая его как представителя международного сообщества. Следует отметить, что понимание государства как инструмента, который используется международным сообществом для реализации его основоположных правовых ценностей, противоречит традиционному пониманию роли и статуса государства, господствующему как в юридической, так и в политологической науках¹. Правда сами авторы этих идей признают, что, во-первых, трансформация международного права из системы, центром которой является суверенное государство, в систему, центральное место в которой занимает личность², еще не имеет необхо-

¹ Bogdandy A. von. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany // Harvard International Law Journal / Vol. 47, Number 1, Winter 2006. – P. 228.

² Так, известный специалист в области прав человека В. Карташкин считает, что человек стал субъектом международного права (см.: Карташкин, В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве [Текст] / В. А. Карташкин. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. – С. 100). Хотя он и отмечает, что принципы государственного суверенитета и суверенного равенства государств недопустимо подменять понятиями «суверенитет народа» или «суверенитет индивида», однако одновременно высказывается в поддержку таких реформ в международном праве, которые обеспечили бы повышение роли судебных и контрольных органов. Так, он считает, что не только судебные, но и контрольные органы смогут выносить обязательные для государств решения, а также посещать территорию определенного государства даже без его согласия и проводить на ней расследования нарушений прав человека. Не только государства, но и отдельные лица будут иметь право на получение гуманитарной помощи (см.: Карташкин, В. А. Права человека в XXI веке: тезисы доклада [Текст] / В. А. Карташкин // ООН и

димого баланса, а, во-вторых, непонятно, какой из двух принципов (принцип суверенного равенства государств или принцип защиты международным сообществом его базисных ценностей) в случае конфликта станет или должен стать приоритетным¹.

10. На современном этапе старая международная система (система международных институтов и универсальных правил), которая довольно успешно функционировала в условиях стабильной биполярной структуры международных отношений и была основана на балансе сил, переживает острый кризис. Распад СССР и разрушение социалистического лагеря привели на короткое время к установлению имперской модели однополярного мира во главе с США². Сегодня мы становимся свидетелями начала формирования новой модели многополярного мира. Однако пройдет немало времени³, пока на основе *de facto* многополярного мира возникнет *de jure* институционализированная система международной безопасности, обязательным условием существования которой будет баланс сил и ответственность нескольких государств или союзов (блоков)⁴.

международный правопорядок в глобализирующемся мире. 24 октября 2000 г. – М.: Изд-во Рос. Ун-та дружбы народов, 2001. – С. 89. Эта точка зрения не разделяется специалистами в области международного права, в частности И. И. Лукашук утверждает, опираясь в том числе на судебную практику, что международные акты не содержат положений относительно признания индивида в качестве субъекта международного права. В крайнем случае, он может рассматриваться бенефициарием (пользователем) норм международного права (см.: Лукашук, И. И. Международное право. Особенная часть [Текст]: учебник / И. И. Лукашук. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 33–34).

¹ Bogdandy A. von. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany // *Harvard International Law Journal* / Vol. 47, Number 1, Winter 2006. – P. 228.

² Сегодня многие из экспертов считает, что эра единоличного господства США вследствие допущенных стратегических и тактических ошибок завершилась (см.: Монбриаль, Т. де. Многополярность и многообразие [Текст] / де. Т. Монбриаль // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 3).

³ Понятно, что, исходя из собственной концепции однополярного мира, США будут всячески препятствовать становлению любой формы стабильности, которая не основана на гегемонии Америки.

⁴ Бордачѳ Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» / Т. В. Бордачѳ. – М.: Изд-во «Европа», 2009. – С. 127.

Подытоживая изложенное, следует отметить, что участие государств в международных отношениях путем вступления в международные или межгосударственные (наднациональные) организации не ведет к ограничению суверенитета, поскольку речь идет только об ограничении права самостоятельно реализовывать отдельные полномочия или суверенные права, если они переданы для осуществления на наднациональном или межправительственном уровне.

РАЗДЕЛ 8 ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВЫХ ПОДХОДОВ К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ СФЕРАХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В эпоху Средневековья государство владело ограниченным суверенитетом, поскольку было связано договорными отношениями вассалитета-сюзеренитета, допускающих разрыв договора между сюзереном и вассалом с переподчинением последнего в дальнейшем другому хозяину. Фактически король-суверен был существенно ограничен в своей власти, поскольку не мог непосредственно осуществлять ее над всеми своими подданными. Существование своеобразного «фильтра» из духовных и светских феодалов между королем и подданными вынуждало его прибегать к своеобразному торгу: в обмен на выполнение феодалами своих воинских и экономических повинностей король должен был обеспечивать надлежащее выполнение функции по обеспечению правосудия, поддержанию правопорядка и внешней безопасности. Реально действующая практика социального контракта между королем-сувереном и его вассалами фактически переводила их отношения в частноправовую сферу.

В условиях феодальной раздробленности Европы на множество стран, разделенных границами, таможенными барьерами, денежными единицами и т. п., создание регионального рынка было сложным заданием. Рыночное хозяйство, пришедшее на смену натуральному, не могло сосуществовать с феодальной раздробленностью и в конце концов национальный рынок стал основой процесса становления национальных централизованных государств.

С утверждением в XVI в. национального государства и централизации власти суверенитет начинает осуществляться в полном объеме,

что, в свою очередь, сделало невозможной конкуренцию между властными центрами различного уровня, следовательно, лишило подданных альтернативы выбора. Отказ от договорных отношений привел к тому, что экономические обязанности монарха утратили частноправовой характер, поскольку перешли в сферу публично-правового регулирования.

В эпоху Нового времени происходит окончательное становление национального государства как государства конституционно-правового типа. Это означает, что оно становится формой самоопределения и организации суверенной власти конкретной нации на определенной территории. Характеристика государства как суверенного предусматривает существование в нем абсолютного властного центра, доминирующего над всеми ячейками власти внутри страны, что проявляется прежде всего в способности принимать обязательные для выполнения решения и легально применять принуждение, а также быть независимым при принятии решений. Такой подход к толкованию государственного суверенитета, который принято называть Вестфальским, предусматривает существование внутренне однородных, непроницаемых и несмешиваемых политико-территориальных пространств — государств. Однако стремительное развитие процессов глобализации и региональной интеграции, определяющих специфику государственно-правового развития во второй половине XX в., ставит перед политиками и учеными проблему поиска новых подходов к толкованию данной категории.

Тезис о том, что государство играет важную роль в функционировании рыночной экономики, а поэтому нет оснований ожидать снижения его влияния на развитие экономических отношений, в середине XX в. обоснован теоретически и подтвержден на практике следующими аргументами: несовершенство рыночных механизмов; необходимость установления государством правовых и институциональных рамок функционирования рынка; потребность в обеспечении макростабильности и здоровой конкуренции; необходимость антимонопольной деятельности государства; проведение политики общего благосостояния и т. д. Вместе с тем следует признать, что интернационализация экономических связей, побуждающая к формированию международного и региональных рын-

ков, усиление влияния транснациональных корпораций, утверждение господства надгосударственных структур обуславливают существенное изменение роли государства в реализации экономической политики на современном этапе.

Дело в том, что указанные процессы способствуют формированию глобального финансового капитала, способного выступать мощным катализатором как положительных, так и отрицательных изменений в сфере экономических отношений. Формирование глобального экономического пространства базируется на основных принципах свободного перемещения капиталов, товаров, услуг и лиц, которые во второй половине XX в. начинают нормативно закрепляться как на конституционном и законодательном уровне отдельных государств, так и на законодательном уровне региональных интеграционных объединений (например, учредительные договоры Европейского Союза (статьи 45–66 Договора о функционировании ЕС)¹, Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ст. 20)², Соглашение о формировании Единого экономического пространства (ст. 2)³ и т. д.) и международных организаций экономической направленности (например, ВТО).

Понятно, что введение и реализация указанных принципов обусловлены объективной необходимостью развития как национальной, так и региональной и мировой экономик. Тем не менее, очевидно, что если действие данных принципов в сфере конституционно-правового регулирования способствует обеспечению единства экономического пространства страны, а следовательно, обеспечению государственного суверени-

¹ Договор о функционировании Европейского Союза [Текст] // Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 231–241.

² См.: Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/EVRAZISKOE_EKONOMICHESKOE_SOOBSHCHESTVO_EVRAZES.html; Право и межгосударственные объединения [Текст] / под общ ред. В. Г. Вишнякова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 457–467, 513–533; Барков, А. В. Проблемы гармонизации в Евразийском экономическом сообществе [Текст] / А. В. Барков // Журнал рос. права. – 2003. – № 8.

³ Соглашение о формировании Единого экономического пространства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/09/52478.shtml>; Концепция формирования Единого экономического пространства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sng.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_92193.html

тета, то их активное использование в международно-правовом регулировании не дает оснований для однозначно положительной оценки¹. Новейшей истории известно множество примеров, когда в эпоху электронных котировок практически мгновенный развал одной биржи способен вызвать цепную реакцию, в результате которой существенные проблемы будут испытывать большинство национальных и мировая экономика², а финансовый кризис, например, только в такой могущественной экономике, как США в считанные месяцы может обернуться всемирным экономическим и финансовым кризисом, который затронет социальную, а в конце концов и политическую сферы.

С учетом изложенного, следует отметить, что в условиях глобализации финансовых рынков актуальной становится проблема обеспечения суверенитета страны, в частности таких его составляющих, как «экономический» и «финансовый» суверенитет. Возникновение указанных категорий следует расценивать как реакцию на процесс интернационализации экономики и финансов. В последнее время в научной литературе все чаще появляются публикации и монографические исследования, посвященные этой проблематике³. Считаем, что определение содержания

¹ Яковюк, І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 11 груд., 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 32.

² См.: Богомолов, О. Т. Экономическая глобализация и кризис мирового хозяйственного порядка [Текст] / О. Т. Богомолов, А. Д. Некипелов // Грани глобализации: трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (рук. авт. кол.). – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 115, 121–123; Морозова, Л. А. Влияние глобализации на функции государства [Текст] / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 103; Костицкий, В. Економічний патріотизм як складова національної ідеї в умовах глобалізації [Текст] / В. Костицкий // Право України. – 2006. – № 12. – С. 6.

³ Ершов, М. В. Экономический суверенитет России в глобальной экономике [Текст] / М. В. Ершов. – М. : Экономика, 2005. – 280 с.; Избулатов, Х. Х. Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Х. Х. Избулатов. – Ростов н/Д, 2007. – 27 с.; Блищенко, И. П. Понятие экономического суверенитета государства [Текст] / И. П. Блищенко, Ж. Дориа // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 200–217; Задихайло, Д. В. Забезпечення економічного суверенітету держави як функція правового господарського порядку [Текст] / Д. В. Задихайло // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар.

категорий «экономический» и «финансовый» суверенитет имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, поскольку от его решения зависит ответ на вопрос, будет ли государство владеть правом принятия окончательного решения по проблемам, касающимся судьбы национальной экономики, определения приоритетов ее развития, или такие решения будут приниматься другими, а Украина станет своеобразным транснациональным экономическим пространством, обеспечивающим ресурсами других?»¹

Если понятия «государственный», «народный», «национальный» суверенитет являются устоявшимися научными категориями, по поводу содержания и соотношения которых в юридической науке в целом достигнут консенсус, то содержание таких понятий, как «экономический»², «налоговый» («фискальный»)³, «информационный»⁴ суве-

наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол. Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х., 2009. – С. 23–26; Фархутдинов, И. З. Иностранные инвестиции: вызов экономическому суверенитету [Текст] / И. З. Фархутдинов // Моск. журн. междунар. права. – 2008. – № 3. – С. 5–20; Фархутдинов, И. З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации [Текст] / И. З. Фархутдинов // Право и безопасность. – 2008. – № 3 (28) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dfg.ru/pravo/pravo_24_12.htm; Грачев В. С. Правовые средства обеспечения экономического суверенитета современного государства [Текст] / В. С. Грачев, К. Н. Серов // История государства и права. – М. : Юрист, 2007. – № 8. – С. 4–5.

¹ Байдін, Ю. В. Економічний суверенітет держави: проблеми визначення змісту [Текст] / Ю. В. Байдін // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 черв. 2010 р. / редкол. Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 100.

² Мочерний, С. Национальный и экономический суверенитет страны [Текст] / С. Мочерний // Экономика Украины. – 2005. – № 10. – С. 4–13.

³ Конституционный Суд РФ, который в 1996 г. указал на существование фискально-го суверенитета государства, в дальнейшем неоднократно использовал данный термин, не раскрывая его содержания. (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1996. – № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 г. № 24-П // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1999. – № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.1998 № 190-О // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1999. – № 2; див. також: Ларютина, И. А. Международное налоговое право [Текст] / И. А. Ларютина // Моск. журн. междунар. права. – 2001. – № 4. – С. 94–116).

⁴ Из указанных категорий только по поводу содержания информационного суверенитета отечественный законодатель высказал более или менее четкую позицию. Закон Украины «О национальной программе информатизации» определяет информационный суверенитет государства как способность государства контролировать

ренитет и их соотношение с государственным суверенитетом остается неопределенным.

И. Блищенко и Ж. Дориа, изучая содержание «экономического» суверенитета, делают вывод о том, что под ним следует понимать определенную совокупность юридических правил, устанавливающих взаимные обязательства государств и гарантирующих каждому из них суверенное право свободно распоряжаться собственными ресурсами, осуществлять экономическую деятельность и быть равноправным участником в международных экономических отношениях. Как считает Х. Избулатов, указанная категория означает полновластие верховной власти многонационального народа России в экономической сфере, а также порядок и механизм его реализации¹. В свою очередь С. Мочерний трактует его как «собственность украинского народа на свое национальное богатство, на основе которого уполномоченные им органы власти самостоятельно осуществляют регулирование экономики и внешнеэкономической деятельности в его интересах»²; при этом в другой своей работе он отмечает, что данная категория не относится к разряду юридических понятий³. Как экономическую, а не правовую категорию, «экономиче-

и регулировать потоки информации за пределами границ государства с целью соблюдения законов Украины, прав и свобод граждан, гарантирования национальной безопасности. С иных позиций раскрывает понятие информационного суверенитета Закон Украины «Об информации» и Закон Украины «О научно-технической информации», в которых предусматривается, что основой информационного суверенитета являются национальные информационные ресурсы. В статье 2 проекта Закона Украины «Об информационном суверенитете и информационной безопасности Украины» информационный суверенитет определен как «право государства на формирование и осуществление национальной информационной политики в соответствии с нормами Конституции и законодательства Украины, международного права в национальном информационном пространстве Украины». В Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» также упоминается информационный суверенитет, но содержание его не раскрывается.

¹ Яковюк, І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі : матеріали нак.-практ. конф., м. Харків, 11 грудня 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 32–33.

² Экономическая теория : учебник / под ред. С. В. Мочерного. – 2-е изд., испр. и доп. – Киев : О-во «Знання», КОО, 2003. – С. 12.

³ Мочерний, С. Национальный и экономический суверенитет страны [Текст] / С. Мочерний // Экономика Украины. – 2005. – № 10. – С. 9.

ский» суверенитет рассматривают также З. Г. Ватаманюк¹ и А. С. Хорошева², правда, последняя при этом уточняет, что указанная категория содержит элементы политологические и юридические.

В целом можно согласиться с мнением И. В. Яковюка о том, что указанные авторы, как правило, дальше формулирования дефиниции «экономический» суверенитет, которые тяжело назвать удачными, не идут. Кроме того, они избегают рассмотрения такого принципиального вопроса, как соотношение категорий государственный и «экономический», «финансовый» суверенитет, что также мешает пониманию как содержания новых понятий, так и целесообразности их включения в категориальный ряд теории суверенитета. Если проанализировать одну из наиболее детальных разработок указанной проблемы, осуществленную И. Блищенко и Ж. Дориа, то сложно не заметить, что под «экономическим» суверенитетом они на самом деле понимают «государственный суверенитет экономического содержания», то есть определенную совокупность суверенных прав государства, которые оно реализует в экономической сфере³.

Ю. В. Байдин, анализируя содержание понятия «экономический» суверенитет, приходит к выводу о том, что учение при рассмотрении данной проблемы традиционно акцентируют внимание на следующих моментах:

– суверенное право государства распоряжаться своими ресурсами. В данной сфере существует объективная необходимость в прямом сотрудничестве между государствами и иностранными компаниями. Если у государства не хватает технологических мощностей или финансовых ресурсов, оно вынуждено привлекать к их разработке крупных иностранных инвесторов, как правило ТНК. Такая ситуация предусматривает

¹ Ватаманюк, З. Г. Економічна теорія: макро- та мікроекономіка [Текст] / З. Г. Ватаманюк. – К. : Альтернативи, 2004. – 606 с.

² Хорошева, А. С. Сущность экономического суверенитета: политэкономический аспект [Текст] / А. С. Хорошева // Економіка і організація управління. – 2010. – № 1 (7). – С. 110.

³ Яковюк, І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 11 груд. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 32–33.

проведение взвешенной политики по защите экономических интересов государства;

– способность государственной власти самостоятельно определять основы своей экономической политики, в частности свободное определение и проведение финансовой и торговой политики, регулировать деятельность иностранных компаний, определять правовой режим иностранных инвестиций¹, осуществлять право национализации иностранной собственности;

– суверенное право вступать в межгосударственные объединения (например, Европейский Союз) и международные организации экономического направления (например МВФ, МБ, МБРР, ВТО);

– признание равноправия государств в международных экономических отношениях, уважение экономических интересов всех государств, право каждого государства на участие в решении международных экономических проблем, в первую очередь тех, которые касаются национальных интересов, не ущемление выгоды государства от участия в межгосударственных экономических отношениях, недопущение экономической дискриминации государств, за исключением случаев применения легитимных международных санкций².

Таким образом, можно согласиться с Ю. В. Байдиным, раскрывающим содержание категории «экономический» суверенитет, под которым он предлагает рассматривать возможность государства самостоятельно принимать решения по вопросам развития национальной экономики, посредством совокупности суверенных прав государства в экономической сфере. Только суверенное государство способно эффективно за-

¹ Иностранные инвестиции не только создают благоприятные социально-экономические возможности для развития государства, но и могут в определенной степени угрожать ее экономическому суверенитету и стабильности. Иностранные инвесторы способны оперативно аккумулировать свои финансовые возможности в определенной сфере экономики для получения максимальной прибыли и также быстро вывести свои капиталы из страны-реципиента, причинив тяжелые последствия для национальной экономики. В этой связи важное значение имеют меры разумного государственного вмешательства с целью защиты национальных интересов.

² Байдін, Ю. В. Економічний суверенітет держави: проблеми визначення змісту [Текст] / Ю. В. Байдін // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 черв. 2010 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 100–101.

щищать экономические интересы своих граждан как внутри страны, так и за ее пределами, быть успешным посредником между национальной и мировой экономиками, создавать благоприятные условия для повышения конкурентоспособности национальной экономики на мировом рынке¹. Следует отметить, что представители науки финансового права отстаивают позицию рассмотрения «налогового» («фискального») суверенитета как составляющей государственного суверенитета, содержание которого раскрывается через определенную совокупность суверенных прав государства².

Не требует специального доказывания тот факт, что ТНК стремятся к созданию единого общего рынка в масштабе всего мира. Попытка реализации этой идеи в локальном виде, правда, по другим основаниям, состоялась в рамках Европейского Союза, где создание общего рынка предусматривалось договорами об учреждении ЕОУС (ст. 1)³ и ЕЭС (статьи 2, 3, 8)⁴. Особенности реализации государственного суверенитета в результате формирования общего рынка целесообразно рассматривать именно на примере Европейского Союза, который дальше других

¹ Байдін, Ю. В. Економічний суверенітет держави: проблеми визначення змісту [Текст] / Ю. В. Байдін // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 черв. 2010 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 100–101.

² М. Орлов под фискальным (налоговым) суверенитетом предлагает понимать способность страны самостоятельно и независимо от других субъектов организовать в пределах своей территории централизацию финансовых ресурсов, необходимых для выполнения функций государства. При этом он подчеркивает, что фискальный суверенитет является составляющей государственного суверенитета (см.: Орлов, М. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства [Электронный ресурс] / М. Орлов. – Режим доступа: http://orlov.m.ru/?act=article_tome&id=2; Финансовое право [Текст] : учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004. – С. 489).

³ Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества : документы Европейского Союза / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. I. – С. 24.

⁴ Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества [Текст] // Договоры, учреждающие Европейские сообщества : документы Европейского Союза / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. I. – С. 100, 102–104.

продвинулся по пути к формированию единого экономического и финансового пространства.

Анализ учредительных договоров ЕС позволяет сделать вывод о том, что общий рынок признавался: экономическим ядром, вокруг которого должны были развиваться интеграционные объединения; предпосылкой его дальнейшего развития; средством достижения провозглашенных целей, а, следовательно, его построение само по себе рассматривалось как первоочередная задача. Формирование общего рынка как в рамках отдельного региона (например, в Европе), так и в масштабах всего мира невозможно без реализации четырех базовых свобод (перемещения товаров, лиц, услуг и капитала)¹.

Уже на начальной стадии объединения национальные правительства европейских стран с целью создания общего рынка передали в компетенцию Европейских сообществ часть суверенных полномочий в таможенной, валютно-финансовой и налоговой сферах, с помощью которых они традиционно регулировали торговлю с третьими странами. Это был первый шаг на пути реального самоограничения государств по вопросу реализации отдельных суверенных прав в процессе интеграции. По мнению О. Э. Толстухина, такое ограничение суверенитета стран стало результатом внутреннего и внешнего объединения их территорий, без чего было бы невозможным создание единого внутреннего рынка наднациональной организации. Под внутренним объединением стран понималась ликвидация таможенных сборов и количественных ограничений в торговле между странами — членами ЕС, а под внешним — введение общего таможенного тарифа для третьих стран, а также проведение общей торговой политики². Реализация указанных шагов привела к созданию таможенного союза как основы объединенной Европы, в результате этого последняя смогла выступать в мире как единое экономически целостное образование.

¹ Более детально про особенности реализации четырех свобод как предпосылки становления общего рынка и его трансформацию во внутренний рынок см.: Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008, – С. 140–152.

² Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрастович Толстухин. – М. : МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 114.

Не менее важным достижением в обеспечении процесса свободного передвижения товаров внутри ЕС следует считать то, что, реализовав свободу передвижения товаров, Суд ЕС распространил соответствующие запреты не только на барьеры в торговле между странами — членами, но и на внутренние национальные барьеры, поскольку последние способны разрушить единство таможенной территории Союза¹.

Важное значение для формирования единого рынка имела реализация свободы организации и предоставления услуг. Учредительные договоры ЕС вводят запрет на ограничение свободного предоставления услуг внутри Союза гражданами ЕС, которые основали свое дело в другой стране — члене, а не в той, где находится получатель услуг. Данное правило не распространяется на услуги в сфере транспорта, а также банковские и страховые услуги, либерализация которых не может осуществляться за пределами либерализации свободы передвижения капитала. Кроме того предусмотрено, что Совет после консультации с Комиссией может принять решения квалифицированным большинством голосов о распространении данного правила на лиц, предоставляющих услуги, которые являются гражданами третьих стран и учредили свое дело внутри Союза.

Правовое регулирование предоставления услуг в ЕС регулируется в общем плане учредительными договорами и кроме того, каждый вид услуг регулируется самостоятельными актами вторичного права ЕС, а также Директивами Совета, обеспечивающими гармонизацию норм права, которые касаются защиты прав потребителей, в том числе с целью устранения определенных барьеров на пути к полному обеспечению свободы предоставления услуг.

В контексте изучения проблемы о свободе предоставления услуг традиционно рассматривается также вопрос о свободе учреждения и экономической деятельности², под которой понимают право граждан ЕС

¹ Case 363/93, *Lancry v. Generale des Douanes*, [1994] ECR I 3957. Para. 27; Case 163/90, *Administration des Douanes v. Legros*, [1992] ECR I 4625.

² См.: Кібенко, О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України [Текст] / О. Р. Кібенко. — Х. : Страйк, 2005. — С. 13.

и юридических лиц¹ самостоятельно заниматься предпринимательской деятельностью, создавать и руководить предприятиями, включая общества и фирмы, на таких же условиях, которые установлены для граждан той страны, где было создано предприятие². Для реализации этой свободы важную роль сыграла ст. 47 Договора о Европейском сообществе, которая уполномочила Совет с целью создания благоприятных условий для лиц, занимающихся предпринимательством, принимать директивы, которые бы обеспечили взаимное признание дипломов. Таким образом, сегодня сняты барьеры, которые могли бы препятствовать реализации свободы организации и предоставления услуг.

Идея свободы передвижения капитала, формально провозглашенная в начале интеграционного процесса, была воплощена в жизнь только после провозглашения создания экономического и валютного союза. Поскольку учредительные договоры не конкретизировали ее содержание, то Суд ЕС по некоторым делам был вынужден дать собственное толкование³, согласно которому указанная свобода — это возможность свободно осуществлять: финансовые операции, связанные с инвестированием; инвестирование в другое государство; невозвращение в страну своего первичного нахождения в разумный срок инвестированных финансовых ресурсов.

На современном этапе развития интеграции можно констатировать факт полной отмены любых ограничений на передвижение капитала между странами — членами ЕС, а также между последними и третьими странами, хотя некоторые исключения из этого правила все же существуют (ст. 66 ДФЕС). Кроме того, Суд ЕС признал целесообразным дополнительно подчеркнуть, что запрет на любые ограничения свободы передвижения капитала имеет абсолютный характер⁴. Лиссабонские

¹ Статья 48 Договора об Европейском Сообществе приравнивает юридических лиц к физическим в контексте вопроса о свободе учреждения.

² Кібенко, О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України [Текст] / О. Р. Кібенко. — Х. : Страйк, 2005. — С. 14.

³ Case 286/82 and 26/83, *Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro*, [1984] ECR 377; Case 7/78, *R. v. Thompson*, [1978] ECR 2247; Case 194/84, *Commission v. Greece*, [1987] ECR 4637.

⁴ Case 163, 165 and 250/94, *Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera*, [1995] ECR I-4821. Paras. 41-47.

договоры в целом воссоздают упомянутые положения, отмечая, что отход от достигнутого уровня либерализации в праве Союза передвижения капитала в третьи страны или из третьих стран если и возможен, то только путем принятия нормативного акта, который принимается Советом единогласно после консультации с Европейским парламентом (ст. 63 ДФЕС)¹.

Кроме реализации указанных свобод для построения и эффективно функционирования общего рынка необходимо было ввести унифицированные правила рыночной игры и создать условия для свободной и честной конкуренции предприятий независимо от их национальной принадлежности. Правовое регулирование конкуренции — это одно из важных направлений деятельности современного государства. После создания Европейских сообществ это направление деятельности было перенесено на наднациональный уровень, чтобы не допустить возникновения препятствий на пути передвижения товаров и услуг как на публично-правовом, так и частноправовом уровнях.

Правила конкуренции объединенной Европы получили закрепление в Договоре об объединении угля и стали (статьи 4, 5, 65, 66) и Договоре о европейском экономическом сообществе (статьи 85–94), а со временем они практически без изменений были включены в Договор о Европейском Сообществе (статьи 81–89). Согласно условиям договоров Европейская комиссия обязана контролировать соблюдение установленных правил конкуренции во всех странах-членах, а также устранять предусмотренные ими виды нарушений (любые соглашения между предприятиями, картельная практика и другие злоупотребления, которые подрывают или искажают свободную конкуренцию, а также любое вмешательство страны в рыночные процессы и государственное субсидирование предприятий, порождающее аналогичный эффект). С учетом важности конкурентной политики в обеспечения построения и развития единого внутреннего рынка не вызывает удивления тот факт, что одной из главных функций Комиссии является контроль за соблюдением правил конкуренции, как и то, что практически вся ответственность за проведение антимонопольной политики лежит на наднациональных органах Союза и прежде всего Комиссии, тогда как соответствующие националь-

¹ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 239–240.

ные органы лишь предоставляют ей помощь и участвуют в обмене информацией. Так, начиная с 70-х годов Комиссия ежегодно проводит сотни расследований нарушений правил конкуренции¹. В некоторых случаях она имеет право накладывать штрафные санкции на предприятия как за нарушение правил конкуренции, так и за невыполнение ими обязанностей по отношению к представителям Комиссии во время расследования. Лишь в 2000 и 2001 годах Комиссия применила штрафные санкции соответственно на 199,5 и 855 миллионов евро².

О возможности Комиссии обеспечивать выполнение правил конкуренции на территории Союза свидетельствует практика ее контроля при поддержке национальными правительствами отечественных производителей. С 80-х годов, когда участились случаи субсидирования правительствами некоторых предприятий и даже определенных сфер экономики, Комиссия заняла жесткую позицию в этом вопросе, установив четкие правила, регулирующие отношения между страной и государственными предприятиями в промышленности, энергетике, транспорте, связи, кредитовании, телекоммуникациях. Правда, с учетом сложности отраслевых, региональных и социальных проблем, иногда Комиссия соглашалась с национальными программами поддержки предприятий. Еще одним важным достижением ЕС стало распространение свободной конкуренции на рынок государственных заказов, где долгое время существовала лишь национальная конкуренция. Институтам Союза понадобилось почти тридцать лет³, пока в 1987 г. Европейский совет не принял решения об открытии рынка государственных заказов⁴.

Анализируя результаты европейской интеграции в экономической сфере, Ф. Бенаройа приходит к выводу о том, что благодаря уменьшению объема административной и таможенной документации, возрастанию конкуренции и повышению специализации, достижению эффекта мас-

¹ Европейский Союз: путеводитель [Текст] / под ред. Ю. А. Борко, (отв. ред.) О. В. Буторина. – М. : Интердиалект+, 1998. – С. 57–58.

² Право Европейского Союза [Текст] : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юрист, 2004. – С. 483.

³ Первые директивы были приняты в 1971 и 1976 гг., но оказались неэффективными.

⁴ Европейский Союз : путеводитель [Текст] / под ред. Ю. А. Борко, (отв. ред.) О. В. Буторина. – М. : Интердиалект+, 1998. – С. 58.

штаба (создания большого рынка сбыта), положительного влияния на инвестиционный климат¹, активному распространению передовых технологий она способствует повышению темпов экономического роста и усилению конкурентоспособности. Так, функционирование единого рынка, экономического и валютного союзов способствовало росту ВВП ЕС², снижению темпов инфляции³, увеличению объема торговли⁴, снижению уровня неопределенности относительно динамики обменного курса, повышению прозрачности и обострению конкуренции⁵.

Реализация четырех свобод и введение конкурентной политики создали необходимые правовые предпосылки для полноценного участия Европейского Союза в осуществлении экономической функции стран-членов ЕС. Свидетельством достижения самого высокого уровня экономической интеграции стало формирования Экономического и валютного союза (далее — ЭВС)⁶. Следует отметить, что ни один из трех первоначальных учредительных договоров не рассматривал создания Экономического и валютного союза как цель интеграционного процесса. Валютное сотрудничество стран-членов согласно ДЕЭС (статьи 104–105) рассматривалось лишь как способ, способствующий функционированию таможенного союза. Решение о создании валютного союза (план Вернера) было принято в 1969 г., а программа по его реализации — в 1971 г. Эти шаги были обусловлены следующими факторами:

¹ Ф. Бенаройа подчеркивает, что ЕС, в отличие, например, от ВТО, гарантирует, что в будущем страны-члены не будут применять друг против друга протекционистские мероприятия и будут осуществлять рациональную экономическую политику (см.: Бенаройа, Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.recer.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru).

² Рост совокупной прибыли ЕС за счет единого рынка в 1994 г. составлял 1,1–1,5 %.

³ В середине 90-х годов показатель инфляции был на 1–1,5 % ниже уровня, который был бы зафиксирован при отсутствии единого рынка.

⁴ За период с 1997 по 2002 г. прирост объема торговли в зоне евро составлял 14 %, а со странами, которые не входят в ЕС, – 8 %.

⁵ Бенаройа, Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.recer.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru

⁶ Арах, М. Европейский Союз: видение политического объединения [Текст] : пер. со словен. – М. : Экономика, 1998. – С. 369.

– произошел рост среднего уровня инфляции в западных экономиках, а также разрыв между уровнями инфляции в отдельных экономиках, которые находятся в интенсивном торговом и финансовом взаимодействии; таким образом, возникли предпосылки для торгового арбитража и резких изменений в маршрутах товаропотоков между государствами;

– был отменен режим фиксированного обменного курса; соответственно возросли возможность арбитража на валютных рынках;

– резко увеличился объем международной торговли и соответственно скорость оборота денег на мировом рынке;

– интернационализация банковской системы усложнила регулирование кредитов со стороны центральных банков;

– постоянно увеличивалась огромная масса капиталов, крайняя подвижность которой часто создавала напряженную обстановку для обменных курсов и процентных ставок¹.

Создание валютного союза предусматривало: введение полной взаимной оборотности валют; обеспечение свободы передвижения капиталов; создание фонда валютного сотрудничества для поддержания паритета валют и координации денежно-кредитной политики стран-членов; фиксацию обменных курсов и, возможно, переход к единой валюте. Однако из-за отсутствия к тому времени в пределах Сообществ единого экономического пространства, а также неблагоприятных внешних факторов (отмена обмена доллара на золото, введение плавающих курсов, увеличение инфляции и т. д.) данный план был провален. Следующими этапными шагами на пути к построению ЕВС стало создание «валютной змеи» как механизма общего плавания валют стран-членов в 1972 г.; введение в 1975 г. Европейской расчетной единицы (валюта-корзина); создание Европейской валютной системы в 1979 г. Решение о построении ЕВС было принято на Ганноверском саммите Европейского совета в 1988 г., когда была создана Комиссия, которая в 1989 г. представила так называемый «план Делора», который предусматривал: полную либерализацию движения капитала внутри Сообщества, объединение финан-

¹ Фульчери, Бруни Рочча. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами [Электронный ресурс] / Бруни Рочча Фульчери. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/geoeconomics/factor/>

совых рынков, полную и необратимую конвертацию национальных валют, жесткую фиксацию обменных курсов и сведения к нулю существующих пределов колебаний и в конце концов замену национальных денежных единиц единой европейской валютой¹.

Нормативное закрепление ЕВС осуществлялось в Договоре о ЕС, который определил создание Экономического и валютного союза, предусматривающего введение единой валюты как главного средства содействия экономическому и социальному прогрессу, высокому уровню занятости, достижению сбалансированного и постоянного развития (ст. 2, а также раздел VII)². Создание такого союза было обусловлено объективной необходимостью. Дело в том, что потоки товаров, услуг, капиталов и людей, переливающихся из страны в страну, глобальные системы коммуникаций и информации, деятельность наднациональных экономических и финансовых организаций образуют ткань региональной экономики, в которую все больше вплетаются национальные европейские экономики. Соответственно любой разрыв этой ткани имеет чрезвычайно разрушительные последствия³. Создание единого внутреннего рынка, в рамках которого функционирует ЕВС, способствует минимизации отрицательных тенденций и процессов в экономической сфере.

Анализ результатов введения ЕВС позволяет в целом согласиться с мнением Б. Р. Фульчери, который считает, что на современном этапе страны не способны только с помощью политических средства эффективно осуществлять суверенитет на финансовом рынке: европейская интеграция привела к триумфу свободной циркуляции капиталов. Вместе с тем он предупреждает неоправданном преувеличении значения идей европеизации и наднациональности для государственно-правового развития европейских стран. Дело в том, что европейская интеграция не является естественным фактом, внешним по отношению к политической воли государства. Б. Р. Фульчери отмечает, что обяза-

¹ Европейский Союз : путеводитель [Текст] / под ред. Ю. А. Борко, (отв. ред.) О. В. Буторина. – М. : Интердиалект+, 1998. – С. 63–67.

² Договор о Европейском Союзе [Текст] // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – С. 526.

³ Грани глобализации: трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев (рук. автор. кол.). – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 105, 164–175.

тельно должна быть еще и внутренняя воля страны в вопросе добровольного отказа от части своих прерогатив. Если государства-члены на протяжении 1979–1989 лет постепенно отказались от осуществления контроля за перемещением капиталов, то только потому, что они на собственном опыте убедились, насколько неоправданно сопротивляться общемировой тенденции¹.

Договор о ЕС (ст. 4) четко расставляет акценты в соотношении экономической и валютной политики Союза — они органически связаны между собой и не могут существовать отдельно одна от другой. Так, с одной стороны, если проведение общей экономической политики имеет целью создание единого экономического пространства ЕС, которое должно стать максимально однородным и приблизит по своим характеристикам к национальному рынку, то единая валютная политика должна способствовать реализации этой задачи. С другой стороны, понятно, что функционирование единой валюты в Союзе невозможно, пока существует существенная дифференциация между странами-членами ЕС по вопросам инфляции, банковских ставок, уровней государственной задолженности и т. д.² Исходя из такой закономерности и с целью обеспечения эффективности функционирования ЕВС, Германия выступила с инициативой принятия Пакта стабильности и роста³, который был подписан в 1997 г. Положения Пакта, Договора о ЕС (статьи 98–100) и Решения Совета № 98/C35/01 «О координации экономической политики на третьем этапе Экономического и валютного союза и о статьях 109 и 109b ДЕС»⁴ обеспечивает на сегодня правовую основу координации экономической и валютной политик стран-членов ЕС.

¹ Фульчери, Бруни Рочча. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами [Электронный ресурс] / Бруни Рочча Фульчери. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/geoeconomics/factor/>

² Европейский Союз : путеводитель [Текст] / под ред. Ю. А. Борко (отв. ред.) О. В. Буторина. – М. : Интердиалект+, 1998. – С. 69.

³ Пакт состоит из резолюции Европейского совета и двух регламентов Совета: об усилении надзора за соблюдением статей бюджета, координации экономических политик и наблюдением за их осуществлением (№146697/ЕС) и о процедуре предупреждения сверхнормативного бюджетного дефицита (№1467/97/ЕС).

⁴ Право Европейского Союза [Текст] : учебник для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 525.

Создание Экономического и валютного союза обусловило переход от координации к гармонизации бюджетных и финансовой политик стран-членов Союза и введению единой денежной единицы — евро. Этот шаг дает основания признать ЕВС высшей степенью экономической интеграции, ведь он предусматривает передачу национальными правительствами институтам ЕС компетенции в одной из наиболее чувствительных для национальной идентификации вопросов — в вопросе регулирования денежной эмиссии и осуществления денежной политики. В результате страны-члены *de facto* добровольно ограничивают себя в реализации одного из фундаментальных суверенных прав, существование которого традиционно предусмотрено национальными конституциями. Делегирование Союзу права осуществления компетенции в указанных сферах обусловило создание такого наднационального органа, как Европейский центральный банк (далее — ЕЦБ)¹.

Создания ЕЦБ и Европейской системы центральных банков, отмечает И. В. Яковюк, имело важные правовые последствия для Европейского Союза²:

во-первых, формирование новых органов в рамках институциональной структуры ЕС, которые наделены полномочиями для проведения валютной политики Союза, включая эмиссию евро;

во-вторых, наделение ЕЦБ независимостью, которая превышала независимость любого национального органа валютного регулирования, а также увеличение уровня независимости национальных банков от собственных правительств³. Институты и органы Союза, а также национальные правительства обязуются придерживаться принципа независимости ЕЦБ и национальных центральных банков. Вместе с тем межинституциональные контакты (ЕЦБ с другими институтами Союза) не противо-

¹ Яковюк, І. В. Європейський центральний банк в інституційному механізмі Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. — Х. : Право, 2011. — Вип. 21.

² Там же.

³ Статья 7 Устава ЕЦБ со ссылкой на ст. 130 ДФЕС требует, чтобы ЕЦБ и национальные центральные банки, а также члены их руководящих органов при осуществлении полномочий и выполнении задач и обязанностей, возложенных на них Договором, не обращались за инструкциями и не получали их от институтов и органов Союза, а также от национальных правительств или других учреждений.

речат принципу независимости ЕЦБ. Статья 14 Устава ЕЦБ также устанавливает дополнительные гарантии управляющим национальными центральными банками — их срок полномочий не может быть меньше пяти лет, а также гарантии от необоснованного увольнения¹;

в-третьих, обусловило изменение правового статуса национальных центральных банков, поскольку для вхождения в зону евро странам-членам пришлось изменить действующее законодательство², чтобы гарантировать им такую ступень независимости, которая предусмотрена ст. 130 ДФЕС. Это дало основание констатировать факт «прямой гармонизации» правового статуса центральных банков стран-членов ЕС³.

Таким образом, сегодня имеется достаточно оснований для того, чтобы утверждать факт доминирования Европейского центрального банка над национальными банками, которые проявляется в различных сферах⁴.

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 277, 453.

² С целью приведения правового статуса национальных центральных банков в соответствие с требованиями учредительных договоров и обеспечение законности выполнения принятых на себя обязательств в рамках ЕВС отдельных стран (Франция, Германия, Финляндия, Португалия, Швеция) пришлось внести изменения в конституционное законодательство. Кроме того новые текущие законы о центральных банках приняли: Бельгия (1999), Финляндия (1998), Нидерланды (1998). Внесли изменения в действующее законодательство: ФРГ (1997), Ирландия (1998), Франция (1998), Греция (1998), Португалия (1998), Испания (1994), Швеция (1998). Даже страны, которые не вошли в ЕВС, внесли изменения в законы, направленные на предоставление большей независимости своим центральным банкам (так, Великобритания внесла изменения в Акт о Европейских сообществах и в Акт о Банке Англии (1997)). Люксембург, который не имел центрального банка, законом от 23 декабря 1998 г. создал этот орган.

³ Smits, R. The European Central Bank: Institutional Aspects [Text] / R. Smits // International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 45. – 1996. – С. 332.

⁴ Более детально см.: Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / А. В. Гришин. – М., 2010; Ерпылева, Н. Ю. Правовой статус Европейского центрального банка [Электронный ресурс] / Н. Ю. Ерпылева. – Режим доступа: <http://finanal.ru/010/pravovoi-status-evropeiskogo-tsentralnogo-banka?page=0,0>; Чегринцев, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Егор Алексеевич Чегринцев. – М., 2001. – С. 159–170.

В процессе европейской интеграции происходило постепенное наращивание полномочий институтов ЕС в финансовой сфере. Однако мировой финансовый кризис, породивший проблему обеспечения жизнеспособности валютного союза, а затем и самого ЕС, внес существенные коррективы в устоявшуюся практику реформирования институциональной системы ЕС. Финансовый кризис побудил Европейский Союз к расширению сферы правового регулирования ЕВС, заставляя как институты ЕС, так и национальные правительства не только в будущем разработать более жесткий механизм контроля финансового сектора ЕС, позволяющий на ранней стадии выявлять и устранять системные риски, а также эффективно решать экстренные ситуации и конфликты, но и прибегнуть к неотложным эффективным мерам, которые бы позволили спасти еврозону ЕС уже сегодня¹. Финансовые аналитики отмечают, что в результате решительных действий Дирекции Европейского центрального банка, которые не всегда были предусмотрены действующим законодательством ЕС, его статус в институциональном механизме Европейского Союза был существенно изменен в направлении расширения его влияния и политической значимости как на наднациональном, так и национальном уровнях². И. В. Яковюк отмечает, если раньше ЕЦБ, отстаивая свою независимость, и сам строго придерживался правил и процедур учредительных договоров, определяющих функционирование ЕСЦБ, то сегодня тяжело найти такую финансовую сферу, в функционирование которой он бы не вмешивался с целью восстановления стабильности зоны евро и помощи национальным правительствам. На сегодня ЕЦБ привлекает к себе внимание европейского и мирового сообщества своим стремительно возрастающим

¹ Яковюк, І. В. Європейський центральний банк в інституційному механізмі Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21.

² Стремительное развитие кризиса, неадекватная реакция многих правительств и время, которое понадобилось политикам для принятия согласованных решений, привели к образованию вакуума власти, который пытался заполнить ЕЦБ, имеющий техническую возможность и комплексную информацию, необходимые для борьбы с хаосом на финансовых рынках (см.: ЕЦБ смелый и отважный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>).

влиянием вследствие достаточно неоднозначных действий в рамках управления кризисной ситуацией¹.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что только на первый взгляд может показаться, что полномочия Союза в рамках экономической политики сводятся преимущественно к деятельности координационной, поддерживающей или дополняющей деятельности национальных правительств. На самом деле это далеко не так, если принять во внимание, насколько важные направления экономической функции государства оказались на сегодня в исключительной компетенции ЕС или в общей со странами-членами компетенции. Прежде всего подчеркнем, что создание единого внутреннего рынка и ЕВС обусловило передачу Союзу странами-членами ряда суверенных прав и отдельных полномочий в сфере бюджетной, валютной, эмиссионной и налоговой политики. Кроме того, страны-члены обязались рассматривать собственную экономическую политику лишь как выражение общего интереса, проводя ее так, чтобы способствовать достижению целей Союза в контексте основных ориентиров, выработанных институтами Союза (статьи 98, 99 Договора о Европейском Сообществе), вследствие чего она в некоторой степени утратила самостоятельность и самодостаточность. Именно такие последствия экономической интеграции дают основания отдельным аналитикам делать вывод о том, что из-под сферы влияния государства выводится значительный функциональный сектор, который ставит под сомнение само существование страны как политического института².

Анализируя итоги реализации экономической функции в масштабах Европейского Союза, следует признать, что интеграционные проекты в определенной степени напоминают разрушение плотины, в результате чего происходит выравнивание водных режимов в двух

¹ Яковюк, І. В. Європейський центральний банк в інституційному механізмі Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21.

² Богомолов, О. Т. Экономическая глобализация и кризис мирового хозяйственного порядка [Текст] / О. Т. Богомолов, А. Д. Некипелов // Грани глобализации: трудные вопросы современного развития ; М. С. Горбачев (рук. автор. кол.). – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 123–124; Экономическая мысль XX века [Текст] : сб. науч. тр. – Вип. 1. – Калининград, 2001. – С. 62–63.

бассейнах. Однако прежде наблюдается катастрофическое осушение верхнего и затопления нижнего бассейна, который грозит гибелью менее стойким и жизнеспособным видам. Кроме того возрастающая взаимозависимость национальных хозяйств, синхронизация экономических процессов приводит к ослаблению асинхронности периодов спада и подъемов темпов экономического роста, уменьшения возможностей для маневрирования в кризисные периоды, что наглядно доказывает современный экономический кризис, который болезненно сказался на Европейском Союзе. Таким образом, функционирование единого внутреннего рынка значительно усиливает действие рыночных сил, причем как положительных, так и отрицательных¹. Не случайно в условиях интернационализации финансовых рынков государство и общество охвачены ощущением новой коллективной тревоги, вызванной не столько страхом перед войной или глобальным естественным катаклизмом, сколько паническим страхом перед финансовым кризисом.

В процессе развития глобализации становится более очевидным, что национальные финансовые системы стали в большей степени проницаемыми, все более теряют свою автономность, демонстрируя стремление к неоднородности как внутри каждого национального финансового пространства, так и неоднородности на надгосударственном уровне. При этом попытка некоторых стран (например, Италии, Франции и ряда других) в разные периоды обратиться к закрытию национального финансового рынка как средство защиты финансового суверенитета потерпели полное поражение. Так, попытка французских социалистов в начале 80-х во время президентства Ф. Миттерана и премьерства Моруа ввести экспансивную денежную политику и одновременно, для предупреждения оттока капиталов, контроль за циркуляцией капиталов не дали положительного эффекта. Капитал разными способами удавалось выводить за пределы Франции, что существенно ослабляло французский франк вследствие постоянной его девальвации; в то же время экспансивная денежная политика порождала инфляцию; в итоге безработица

¹ Кондратьева, Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность [Текст] / Н. Б. Кондратьева : Доклады Института Европы. № 143. – М. : Квадрат С, 2004. – С. 9.

росла, вместо того чтобы уменьшаться, поскольку предприятия теряли конкурентноспособность¹.

В условиях интеграции и международной кооперации экономические механизмы способны существенно влиять как на мировые процессы, так и на политику отдельных стран. С помощью этих механизмов определенные межгосударственные союзы (прежде всего Европейский Союз) и международные организации экономической направленности (например, ВТО), используя свою привлекательность для других государств, способны получать определенный контроль над последними без применения явно выраженного вмешательства в их внутренние дела и в любом случае без принуждения². Используя процедуру вступления в Союз (организацию), в который вмонтирован механизм адаптации национального права, политической, экономической и социальной систем к его требованиям и стандартам, такие межгосударственные союзы (международные организации) способны навязывать странам-

¹ Фульчери, Бруни Рочча. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами [Электронный ресурс] / Бруни Рочча Фульчери. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/geoeconomics/factor/>

² Это мнение разделяют и другие авторы, отмечая, что свободное движение капиталов в условиях глобализации протекает в условиях сильно поляризованной мировой системы в смысле экономического могущества и имеющихся возможностей. Небольшая группа крупных государств контролирует значительную часть производства и потребления, мировых финансовых ресурсов, даже не применяя политическое или экономическое давление (см.: Вельяминов, Г. М. Международное экономическое право и процесс. Академический курс [Текст] / Г. М. Вельяминов. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – С. 22–27; Фархутдинов, И. З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации [Текст] / И. З. Фархутдинов // Право и безопасность. – 2008. – № 3 (28) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dpr.ru/pravo/pravo_24_12.htm). Президент Чехии В. Клаус констатирует, что вступление его страны в Европейский Союз превратило ее на объект выкачивания денег. В странах Восточной Европы, которые приобрели членство в ЕС, наблюдается массовая скупка активов, в результате чего западноевропейские корпорации становятся хозяевами не только банковских систем, но и всей национальной экономики и уже через нее влияют на политику стран ЦВЕ. По его мнению, развитые страны ЕС в отношении новых членов объединения действуют по принципу «Возьмите наши стандарты, а мы получим ваши ресурсы и уничтожим то, чем вы можете конкурировать с нами» (см.: Делягин, М. Конец проекта. Европейский союз, похоже, уперся в свои границы [Электронный ресурс] / М. Делягин. – Режим доступа: http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post_225.html).

кандидатам выгодные для себя модели хозяйственных отношений и связей и даже модель экономической системы. Внутренние приоритеты и ценностные ориентиры межгосударственных союзов (международных организаций) накладывают отпечаток на все сферы экономической интернационализации. Однако, только влиянием таких союзов (организаций) на национальную экономику и финансовую систему дело не ограничивается. Сегодня многочисленные транснациональные корпорации, а также международные финансовые организации образуют мировую финансовую надстройку, способную целенаправленно или опосредствованно приводить к ограничению реализации суверенных прав страны, которые охватываются понятием «экономический суверенитет» государства. Д. В. Задыхайло по этому поводу отмечает, что транснациональные субъекты давно и открыто противопоставляют себя суверенным государствам, конкурируя с ними по широкому кругу международных и внутренних экономических, политических и социальных вопросов, поддавая сомнению суверенитет большинства современных стран. При этом они создают собственные мировые структуры, обеспечивающие им условия самосохранения и саморазвития¹.

Таким образом, следует признать, что в контексте интернационализации финансового рынка государство утратило свой абсолютный характер и вынуждено конкурировать с другими финансовыми операторами. Б. Р. Фульчери справедливо отмечает, что поскольку ни одна страна не владеет монополией над своими гражданами, а вместе с тем, каждое государство может собирать сбережения граждан, которые живут в других странах, то в качестве оператора она становится лишь одним из многих, кому можно оказать доверие. Таким образом, страна выступает получателем финансовых капиталов, конкурирующим с другими получателями. Следовательно, ее положение в этой сфере все меньше отличается от состояния крупных транснациональных промышленных и банковских корпораций. Поэтому, как и любое иное предприятие, кото-

¹ Задыхайло, Д. В. Забезпечення економічного суверенітету держави як функція правового господарського порядку [Текст] / Д. В. Задыхайло // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. / редкол. Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х., 2009. – С. 24.

рое хочет работать на рынке капиталов, государство должно использовать в своей деятельности принципы, которые бы вызывали доверие международного рынка¹.

Не отрицая значительное положительное влияние экономической интеграции на реализацию экономической политики национальных государств², следует согласиться с теми авторами, которые считают, что это важная, но чаще все же только одна из составляющих успеха. Действительно, процесс функционирования и развития единого внутреннего рынка ЕС обеспечивает определенное повышение экономической активности, рост схожести экономических структур, сближение цен на товары и услуги, расширение возможностей для конкуренции и перенимание опыта и технологий, в результате которых осуществляется «переливание конъюнктуры» и «сращивание национальных хозяйств». Вместе с тем факт вступления в ЕС не может заменить внутренних экономических и институциональных реформ. Анализируя экономическое чудо в Ирландии, Н. Б. Кондратьева делает вывод о том, что оно имело место после вступления этой страны в ЕС и не без помощи последнего. Однако не менее важной составляющей успеха стало вхождение в экономическое пространство Ирландии таких транснациональных корпораций, как IBM, Dell, Hewlett Packard, Microsoft, Motorola, которые таким образом положительно оценили внедренные ирландским правительством мероприятия поощрения иностранного бизнеса. Как следствие только Ирландии благодаря чрезвычайно высоким темпам развития (8–11 % на протяжении второй половины 1990-х гг.) удалось догнать стран — ли-

¹ Фульчери, Бруни Рочча. Геоэкономический фактор в финансовых отношениях с зарубежными странами [Электронный ресурс] / Бруни Рочча Фульчери. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/geoeconomics/osnovi/geoeconomics/factor/>

² Так, Единый внутренний рынок способствует увеличению ВВП ЕС (в 1994 г. рост совокупного дохода ЕС за счет ЕВР составил 1,1–1,5 %), снижению темпов инфляции (в середине 90-х гг. показатель инфляции благодаря ЕВР оказался на 1,0–1,5 % ниже уровня, который был бы зафиксирован при условии отсутствия ЕВР) и увеличению объема торговли (существенно увеличился объем торговли промышленными товарами между странами ЕС). Конкурентоспособность ЕС возросла также благодаря сокращению части прибыли в цене (Бенаройа, Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru).

дерев ЕС¹. К аналогичному выводу приходит также Ф. Бенаройа, подчеркивая, что интеграция рынков, которые географически граничат друг с другом, является недостаточным условием постоянного экономического роста и поэтому важное значение имеет содержание регулятивной деятельности, осуществляемой национальными правительствами². Данный пример является наглядным доказательством того, что основное бремя по осуществлению экономической функции, как и ранее, несут национальные государства, тогда как деятельность Союза имеет хотя и чрезвычайно важный, но субсидиарный характер.

¹ Кондратьева, Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность [Текст] / Н. Б. Кондратьева // Доклады Института Европы. – № 143. – М. : Квадрат С, 2004. – С. 11–14.

² Бенаройа, Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.recsep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru

РАЗДЕЛ 9 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В научном сообществе на протяжении последних четырехсот лет идет дискуссия вокруг содержания дефиниции «суверенитет».

В Социологической энциклопедии суверенитет определяется как «термин, означающий независимость и самостоятельность исторического (политического) субъекта в своем развитии, в решении внутренних и внешних задач, в организации взаимодействия с другими субъектами»¹. В государственно правовом смысле термин «суверенитет» изначально был применен во Франции в XVI веке французским политиком, философом, профессором права в Тулузе Ж. Боденом. В дальнейшем идея суверенитета получила развитие в работах английского философа Т. Гоббса, английского политика, юриста, философа и историка права У. Блэкстоуна, французского философа Ж.-Ж. Руссо.

По мере осмысления суверенитета его идея будет непосредственно связана с конкретным народом того или иного государства только в XIX веке.

Французский философ Ж. Маритен полагал, что источником суверенитета государства будет Бог, главными целями государства станут социальные и христианские идеалы, которые будут для социальной политики государства канонам. Религиозное оправдание источника суверенитета базировалось на трех существенных затруднениях к классическому объяснению. Профессор Института политических наук Варшавского университета Т. Жиро сформулировал данные затруднения следующим образом:

– суверенное государство является правовым, расположено над обществом народов и наделено абсолютной независимостью, которая является неотчуждаемой (по отношению к большому политическому телу или мировому сообществу);

¹ Социологическая энциклопедия: В 2т. Т.2 / Национальный общественно-научный фонд. [Текст] / Руководитель научного проекта Г. Ю. Семигин; Главный редактор В. Н. Иванов. – М.: Мысль, 2003. – С. 615.

– суверенное государство обладает властью, которая является абсолютно верховной (следовательно, принцип плюрализма оказывается отброшенным — А.С.);

– суверенное государство обладает верховной властью, осуществляемой без ответственности¹.

По мере развития демократии в Европе суверенитет становится основополагающим атрибутом государства. Французские революционеры рассматривали народ высшей фундаментальной ценностью и, исходя из этого, сформулировали тезис: «Суверенитет является единым, неделимым и нерушимым: он принадлежит народу». Немецкий философ К. Шмитт (1888-1987) признавал суверенитет единственным политическим субъектом, конституирующим порядок. В своих работах «Политическая идеология», «Политическая теология», «Римский католицизм и политическая форма», «Духовно-историческое состояние современного парламентаризма», «Понятие политического» он аргументировано доказывает точку зрения о преобладании политики над всеми другими сферами человеческой деятельности, политические действия и мотивы характеризует посредством политического различия — «друг-враг», «свой-чужой». В политической жизни общества существование и доминирование интеграционных или дезинтеграционных процессов зависит от решения суверена. Причем, суверенная власть должна основываться на праве и не может быть оправдана моральными или экономическими соображениями. К. Шмитт писал: «Нет нормы, которая могла бы применена к хаосу. Порядок должен быть создан так, чтобы правопорядок мог обрести смысл. Должна быть создана нормальная ситуация, и сувереном является тот, кто окончательно решает, действительно ли господствует это нормальное состояние. Любое право является ситуационным правом, суверен создает и гарантирует ситуацию как целое в его тотальности. Он обладает монополией на окончательное решение»².

Суверенитет — верховенство власти на определенной территории и представляет собой основополагающий признак государства. Причем

¹ Цип. по: Жиро, Т. Политология. [Текст] / Т. Жиро / Пер. с польск. – Харьков : Изд-во Гуманитарный Центр. 2006. – С. 184.

² Цип. по: Жиро, Т. Указ. соч. – С. 184-185.

суверенитет означает независимость и власть, которые являются верховными, «будучи отделенными, или же они трансцендентно верховные и располагаются над политическим обществом; поскольку они являются естественным и неотделимым правом, которое служит определенному целому»¹.

Идеи государственного суверенитета имели не только сторонников, но и оппонентов. Французский юрист, профессор университета Бордо Л. Дюги в работе «Государство, объективное право и положительные законы» писал: «С помощью фикции, или как сказали бы другие, с помощью абстракции, установлено, что Общая воля, которая на самом деле, исходит от лица, наделенного политической властью, исходит из коллективного бытия, Народа, властителем которого является ничем иным, как инструментами. Правители стараются всегда утвердить это убеждение в головах своего народа, поскольку они понимают ее пользу для себя, таким образом, они получают согласие на власть или тиранию»².

Таким образом, при рассмотрении данной дефиниции на протяжении длительного времени происходит смещение акцентов. Если изначально при введении понятия в научный оборот особое внимание уделялось носителю суверенитета — суверену, то по мере перехода общества от традиционного к индустриальному и особенно к постиндустриальному в научном сообществе речь идет о возможности сохранения суверенитета как такового. Отчасти это вызвано изменениями во взаимодействии между основными акторами мирового политического процесса и в геополитической карте мира.

Действительно на протяжении длительного периода при осмыслении понятия «суверенитет» удавалось избегать серьезных разногласий относительно смыслового наполнения содержания дефиниции и определения критериев суверенности. Расхождение точек зрения ученых было, как правило, в определении его источника. Исходя из своего мировоззрения они видели источник, исходя либо из материалистической концепции объяснения всех социально-политических процессов в мире, либо из идеалистической концепции, признавая источником сверхъесте-

¹ Цит. по: Жиро, Т. Указ. соч. – С. 183.

² Там же. – С. 184.

ственное объяснение. Согласно исследователю Д. Е. Москвину, «неуловимая сущность суверенитета, создающая пространство неопределенности, и позволила мыслителям разрабатывать всевозможные версии реализации суверенитета на практике»¹.

Толчком для нового осмысления суверенитета и целесообразности его сохранения стали, с одной стороны, политические процессы второй половины XX века, а с другой, изменения в экономическом взаимодействии в мировом, планетарном масштабе и, прежде всего, активизации транснациональных корпораций.

Во времена биполярной системы, сложившейся в ходе «холодной войны», мир был расколот на два идеологически противоположных блока. С одной стороны, социалистический, с другой — капиталистический. Политическая практика свидетельствует, что по существу разногласия были между двумя основными акторами политического процесса — США и Советским Союзом. На протяжении примерно сорока лет большинство суверенных государств по существу обладали суверенитетом формально, так как основополагающие политические решения принимались двумя сверхдержавами. Это послужило толчком к появлению феномена «десуверенизация». Окончание холодной войны связывают с распадом СССР и победой в ней США. В мировом политическом сообществе происходят координатные изменения при взаимоотношениях и взаимодействиях между основными акторами политического процесса. Развитие информационных технологий способствует развитию глобализационным процессам.

Десуверенизацию стали рассматривать как неизбежный и необходимый тренд в рамках глобализации, которая должна затронуть все социально-политические, экономические и культурные процессы на всех континентах. Согласно З. Бжезинскому, глобализация выступает основополагающим фактором в «размывании» государственного суверенитета»². При этом политолог отмечает, что уровень суверенности возрастает у основного актора мировой политики — США. Он отмечает,

¹ Москвин, Д. Е. Суверенитет без суверена – политический вызов России» [Текст] / Д. Е. Москвин // Россия и глобальный мир: проблемы политического развития. – М. : Институт бизнеса и политики, 2007. – С. 111.

² Подр. см.: Бжезинский, З. Выбор. Глобальное господство или лидерство [Текст] / З. Бжезинский – М. : Международные отношения, 2005. – С. 19.-27.

что «последний суверен» превращается в глобального суверена, причем пределы абсолютизации власти ограничиваются прямым, силовым сопротивлением, не желающим признавать власть главного актора мировой политики. Подтверждением могут быть события в Косово или поддержка США действий президента Грузии М. Саакашвили по отношению к Южной Осетии.

С. Хантингтон в работе «Столкновение цивилизаций» отмечает, что «само выражение ”мировое сообщество” превратилось в эвфемизм», призванный «придать общемировую легитимность действиям, отражающим интересы США и других западных стран»¹.

Политическая практика, применявшаяся США в конце прошлого тысячелетия по отношению к другим акторам мировой политики, привела к неспособности большинства современных государств защитить свой суверенитет в классическом его понимании, правящий класс в результате глобализационных процессов не в состоянии самостоятельно защитить национальные интересы своей страны, вынужден находить новые подходы при взаимодействии с сильными акторами мировой политики, принимать компромиссные решения, а иногда демонстрировать поиск таких решений с целью сохранения положительного образа у своих сограждан.

В научном сообществе достигнуто компромиссное решение на будущее видение мирового развития — новая империя должна отражать глобальный мировой характер. При этом продолжается дискуссия, где будет находиться суверенный центр власти.

В работе «Империя» М. Хардт и А. Негри описывают мондиалистский проект империи. Согласно гипотетическому проекту империя «не создает территориальный центр власти и не опирается на жестко закрепленные границы... Это — децентрализованный и детерриторизованный, то есть лишенный центра и привязки к определенной территории, аппарат управления, который постепенно включает в себя все глобальное пространство в свои открытые и расширяющиеся границы»². Если после окончания «холодной войны» прообразом мирового прави-

¹ Хантингтон, С. Столкновение цивилизаций? [Текст] / С. Хантингтон // Политические исследования. – 1994. – №1. – С. 42.

² Хардт, М., Негри, А. Империя [Текст] / М. Хардт, А. Негри. – М. : Праксис, 2004. – С. 12.

тельства можно было рассматривать официальную международную организацию ООН или ее структурное подразделение ЮНЕСКО либо неофициальные организации — Совет по международным отношениям, Бильдербергский клуб, Трехстороннюю комиссию, то по мере укрепления позиций США как главного актора мировой политики, оказывающему определяющее значение на вектор мирового политического развития, данные организации в третьем тысячелетии не рассматриваются в числе претендентов законодателей в новой глобальной мировой архитектуре.

М. Хардту и А. Негри являются сторонниками пирамидальной структуры, состоящей из последовательно расширяющихся ярусов¹. На вершине находится сверхдержава — Соединенные Штаты Америки. Согласно проведенному исследованию они определили основную тенденцию мирового политического развития, описав один из гипотетически возможных вариантов глобально-имперского устройства центра и его суверенной власти. основополагающая роль отведена в нем США.

Американский ученый И. Валлернстайн на рубеже тысячелетий утверждал, что исторически государства никогда суверенитетом не обладали, а только к нему стремились, что правящий класс национальных государств только выражал свое желание им обладать и имел лишь «претензии на суверенитет»². Согласно ученому, суверенитет формируется в соответствии с межгосударственной системой взаимоотношений между ее акторами. При этом его характер диалектичен. Априори он расширяет возможности и права государства, но при этом одновременно де-факто загоняет его в определенную матрицу действий, за которую не могут выйти неподвластные носителю суверенитета, ни сам его носитель. Однако носителю суверенитета позволено иметь претензию на такой выход.

Научные исследования нового мирового политического порядка — создание Европейского Союза как наднациональной организации в управлении на европейском континенте и разработка проектов аналогичных образований на других континентах подтверждают угрозу сувере-

¹ Подр. см.: Хардт, М., Негри, А. Указ. соч. С.289-294.

² Валлернстайн, И. Конец знакомого мира: Социология XXI века [Текст] / И. Валлернстайн. — М. : Логос. 2004. — С. 83.

нитету современных государств. Правящий класс национальных государств по мере расширения глобализационных процессов теряет контроль над своей территорией.

С конца XX века в научном сообществе ведется дискуссия о различных вариантах суверенности. Российский исследователь А. А. Кокошен вводит в научный оборот дефиницию «реальный суверенитет», под которым понимается «способность государства на деле (не декларативно) самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонительную политику, заключать и расторгать договоры, вступать или не вступать в отношения стратегического партнерства»¹. Ученый акцентирует внимание на «декларируемые суверенитеты», когда суверенность государства признается другими акторами политического процесса, но это не означает фактическое его существование и осуществление. В противоположность взгляду российского ученого американский политолог З. Бжезинский в рамках теории failed states рассматривает в качестве полинного суверенного государства США².

Н. Бердяев в работе «Философия неравенства» при размышлении над составляющими критериями демократии констатирует: «В народном суверенитете погибает народ, он тонет в механическом количестве и не находит выражения для своего органического духа, Целостности и неделимого. Он находит себе выражение лишь иррационально. В народном суверенитете погибает и человек. Ибо самодержавие народа не ограничивает себя неотъемлемыми правами человека и не гарантирует неприкосновенность этих прав. Самодержавной демократии должны быть противопоставлены и дух народа, и права человека, ибо уготавливает она самую страшную из тираний»³.

Вопрос о суверенитете один из главных в современной мировой политике. Это обусловлено появлением наднациональных структур, в частности Европейского Союза, а также необычайно тесными связями во всех областях социально-политической, экономической и культурной

¹ Кокошен, А.А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе [Текст] / А.А. Кокошен – М. : Европа, 2006. – С. 63

² Бжезинский, З. Последний суверен на распутье [Текст] / З. Бжезинский // Россия в глобальной политике. 2006. №1. С. 34.

³ Бердяев, Н. Философия неравенства. [Текст] / Н. Бердяев. – М. : Хранитель, 2006 – С. 248.

жизни государств с различными политическими режимами, разделяющими различные ценности. Все большее значение и актуальность приобретает вопрос об эволюции роли государств и их взаимоотношений в кардинально меняющемся мире под воздействием глобализации. В конце прошлого тысячелетия появляется большое количество исследований в области политической глобализации — У. Бек, К. С. Гаджиев, А. С. Панарин и др.¹, в которых делаются различные прогнозы относительно будущего миропорядка. Причем мнения политологов в этом вопросе не однозначны.

Вместе с тем исследователями не ставится под сомнение происходящая на данном этапе радикальная трансформация политической структуры мира, и в свете этого особую значимость приобретает проблема основного атрибута политической власти — государственного суверенитета. Связано это с тем, что в современном мире государства все в большей степени вынуждены поступаться частью своих прерогатив, будучи ограниченными в принятии тех или иных политических решений. Особенно данная проблема проявилась в современном обществе, ищущем механизмы выхода из мирового экономического кризиса совместными усилиями. Проведение встреч «большой двадцатки» в 2008-2010 годах является подтверждением утверждения о заинтересованности в гармоничном развитии всех акторов политического процесса.

В современном мире происходит процесс «размывания» и «девальвации» статуса суверенного государства и ослабления централизованных институтов государственной власти, что практически выделилось в самостоятельное направление политологии. Исследователи, прежде всего, отмечают ряд тенденций, свидетельствующих о постепенной «эрозии» суверенитета в его традиционном понимании.

Исходя из реалий современной политической действительности, правящий политический класс Российской Федерации заинтересован

¹ Бек, У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию [Текст] / У. Бек / Пер. с нем. А. Григорьева, В. Седелника; Общ. ред. и послесл. А. Филиппова. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.; Гаджиев, К. С. Геополитические горизонты России. Контуры нового миропорядка. [Текст] / К. С. Гаджиев – М. : Экономика, 2007. – 752 с.; Панарин, А. С. Испушенные глобализмом [Текст] / А. С. Панарин. – М. : Эксмо, 2003. – 416 с.

в разработке национальной стратегии сохранения суверенитета. Идеолог Кремля В. Ю. Сурков в статье «Национализация будущего» предложил разработку национальной идеологии. В сентябре 2006 года «правящая партия» современной России — «Единая Россия» провозгласила в своем программном заявлении в преддверии избирательной кампании в парламент страны «стратегию качественного обновления страны как суверенной демократии», главной целью которой является сохранение демократических завоеваний конца прошлого века и восстановление полноценного суверенитета страны.

Термин «суверенная демократия» был заимствован из лексикона стран западноевропейской демократии и США. В конце прошлого века его активно использовал госсекретарь США У. Кристофер, а в начале нового тысячелетия вице-президент США Р. Чейни. Специфика российской суверенной демократии по замыслу В. Ю. Суркова должна синтезировать мировые традиции с российской действительностью и учитывать традиции, сложившиеся в Российском государстве. Исследователь М. В. Богданова предлагает следующее определение российского варианта суверенной демократии — «это концепция, которая предполагает создание в России демократического государства, сохраняющего независимость во внешних и главенство во внутренних делах»¹.

В предложенном В. Ю. Сурковым дефиниции «суверенная демократия» сочетаются два понятия — «суверенитет» и «демократия». Первое применяется больше к государству как актору мировой политики. Второе — олицетворяет политический режим, сложившейся в государстве, и представляет форму политической власти. Государство может иметь ограниченный суверенитет вне зависимости от формы политической власти.

Суверенная демократия предполагает сильное и уважаемое демократическое государство, которое обладает достаточными ресурсами проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику. Согласно точке зрения Суркова, «концепция суверенной демократии претендует на выражение силы и достоинства российского народа через

¹ Богданова, М. В. Государство в современных международных отношениях : эволюция понятия "суверенитет" : Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. / М. В. Богданова. – М., 2008. С. 148.

развитие гражданского общества; надежного государства, конкурентоспособной экономики и эффективного механизма влияния на мировые события»¹.

Причем, если Россия уйдет из глобальной политики, перестанет влиять на мировые решения, то, скорее всего, эти решения будут приниматься ей в ущерб. Поэтому «надо препятствовать монополии одной или двух стран в любой жизненно важной отрасли, поддерживать создание новых резервных валют, новых транспортных и информационных систем, новых международных центров высоких технологий»².

При этом Российская Федерация должна быть демократическим обществом, открытым для взаимодействия с мировыми акторами. В. Ю. Сурков считает, что «если мы не будем открытым демократическим обществом, если мы не будем широко интегрироваться в мировую экономику, в мировую систему знаний, то мы не получим доступа к современным технологиям Запада, без которых модернизация России невозможна»³. Резюмируя изложенные им тринадцать тезисов, можно отметить стремление России развиваться на пути демократии и иметь положительный образ в лице мировой общественности. Российская демократия должна базироваться на классических демократических принципах: власть большинства при уважении прав меньшинства; свобода слова СМИ, политическая конкуренция, формирование правового государства. При этом институты гражданского общества будут формироваться с учетом исторического опыта и социокультурных особенностей страны. Как замечает М. В. Богданова, Суркову удается вывести емкую формулу: «Суверенитет — это политический синоним конкурентоспособности»⁴.

По мнению В. Ю. Суркова, быть суверенным — значит самостоятельно решать, «что переносить на свою почву сразу и целиком, что постепенно и частично, а что и вовсе нет»⁵. Российский император Алек-

¹ Сурков, В. Ю. Национализация будущего.. [Текст] / В. Ю. Сурков // Эксперт. – 2006. – №43. – С. 102.

² Сурков, В. Ю. Тексты 97-07. Статьи и выступления. [Текст] / В. Ю. Сурков. – М. : Европа, 2008. – С. 23.

³ Там же.

⁴ Богданова М. В. Указ. соч. – С. 150.

⁵ Там же. – С. 152.

сандр II обращал внимание, что у России есть два союзника — армия и флот, на которые она может положиться. При выстраивании взаимодействий с акторами мировой политики необходимо исходить из того, что в политике необходимо находить компромиссные решения с учетом национальных интересов.

Российский исследователь А. Чадаев писал: «игра Запада идет на то, чтобы суверенитет России был актуален только для нее самой и ни для какого государства больше, а все прочие государства, ныне существующие в российской системе, перешли бы в другие системы: западные — в европейскую, южные (Кавказ, Средняя Азия), американскую или какую-то другую»¹. То есть интересы России должны быть ограничены ее собственными территориальными границами.

Система суверенитетов как основа существования государств является дополнительным защитным механизмом сохранения национальной идентичности, культуры, традиций и независимости, основанных на демократических ценностях. В. Ю. Сурков отмечает: «При всех радостях глобализации, как говорится, дружба дружбой, а дивиденды американцы считают у себя, англичане — у себя, канадцы — у себя, ну а мы, грешные, — у себя, а большинство считают убытки... Поэтому, когда нам говорят, что суверенитет — вещь устаревшая, как и национальное государство, мы должны все-таки задуматься, а не разводят ли нас»².

Коллектив учёных Московского государственного института международных отношений (университет) под руководством профессора А. Ю. Мельвиля осуществил масштабный исследовательский проект определения потенциала 192 государств современного мира — членов ООН. К примеру, потенциал международного влияния этих стран авторы оценивали и сравнивали на основе измерения следующих ресурсов государств: расходы на оборону, доля страны в уставном капитале МВФ (%), доля в мировом экспорте, доля в мировом ВВП, доля страны в финансировании ООН (%), численность регулярной армии, доля населения

¹ Чадаев, А. В. Путин. Его идеология. [Текст] / А. В. Чадаев. — М. : Европа, 2006. — С. 36.

² Сурков, В. Ю. Суверенитет – политический синоним конкурентоспособности [Текст] / В. Ю. Сурков // Суверенитет. М.: ЛЕНАНД, 2006. — С. 59.

страны в общемировой численности населения. Кроме того, были введены факторы усиления внешнего влияния: постоянное членство в Совете Безопасности ООН, членство в Парижском клубе стран-кредиторов, наличие ядерного оружия, авиации четвертого и выше поколений, Нобелевские премии, постоянное размещение за рубежом военных контингентов¹.

На основе проведенного исследования потенциала международного влияния Россия занимает седьмую позицию (первое — США, второе — Китай, третье — Япония), а в других направлениях, по результатам этого же исследования, положение России выглядит удручающим. По состоянию государственности — 27-е место, качеству жизни — 73-е, индексу минимальных основ демократии — 93-е. Достаточно высокое мировое политическое положение Россия во многом определяется наследством от Советского Союза — военно-ядерный потенциал, членство в Совете Безопасности ООН и т. п.

Чтобы обладать прочным суверенитетом, с позиции В. Мау, необходимо обладать высокой конкурентоспособностью государства². Россия согласно проведенным международными исследованиями находится по конкурентоспособности в шестой десятке стран. Курс страны на модернизацию и развитие нанотехнологий связан с кардинальным изменением положения в среднесрочной перспективе.

Главным следствием процессов глобализации, с точки зрения проблемы государственного суверенитета, является противоречие между нарастающей экономической и политической взаимозависимостью стран и народов, с одной стороны, и сохранением за государством права самостоятельно и по своему усмотрению решать собственные проблемы, с другой. Следствием этого процесса является утрата государством ряда своих функций на международном поле и появление большого числа новых акторов — межправительственных международных организаций, принимающих на себя ряд функций, делегируемых им отдельными государствами, что фактически ограничивает внешний суверенитет по-

¹ Мельвиль, А. Россия в мировых рейтингах: перезагрузка. [Текст] / А. Мельвиль // Эксперт. — 2006. — №43. — С. 24-45.

² Мау, В. Демократия, суверенитет и экономика. [Текст] / В. Мау // Коммерсант. — 2006. — № 205. — С. 8.

следних. Обратная же сторона процесса глобализации и возникновения наднациональных органов власти — этнический сепаратизм, усиление власти на местах — свидетельствует о «девальвации» и внутреннего суверенитета.

Таким образом, исследователи глобализации А. П. Бойко, Т. А. Горелова, В. В. Журавлев, А. А. Королев, В. В. Памятушева, И. С. Хорин, Г. П. Хорина отмечают два, казалось бы, взаимоисключающих процесса — интеграцию и децентрализацию, каждый из которых не способствует сохранению «статус-кво» для принципа суверенности¹.

Кроме того, последние события на международной арене показали, что государство утрачивает свой основной признак — монополию на законное насилие в силу распространения и утверждения универсальной идеологии приоритета прав человека, которые зачастую ставятся мировым сообществом выше государственных интересов. Следует поддержать точку зрения российских политологов В. И. Буренко, Ю. А. Головина, Л. Г. Титовой в том, что государство зачастую неспособно справиться с вызовами, которые ему предлагает глобализация, что приводит к необходимости реструктуризации властных отношений в обществе.

Общеизвестно, что один из важнейших классических признаков государства, отличающего его от иных форм общественной организации, служит суверенитет. Государственный суверенитет означает самостоятельность, независимость государства в осуществлении им своей политики как в пределах собственной территории, так и в международных отношениях, при условии не нарушения суверенитета других государств.

¹ См.: Бойко, А. П., Спиридонов, К. А. Особенности принятия политических решений в условиях глобализации. [Текст] / А. П. Бойко // Современные гуманитарные исследования – 2007. – №4. – С. 302-313; Журавлев, В. В. Глобализация: вызовы истории и ответы теории. [Текст] / В. В. Журавлев // Культура. Политика. Молодежь. Вып. 5. М., 2003. – С. 191-197; Горелова, Т. А. Глобализация как вызов культуре. [Текст] / Т. А. Горелова // Там же. Вып. 6. – М., 2005. – С. 85-96; Хорин, И. С. Глобализация общественной жизни: история и современность. [Текст] / И. С. Хорин // Там же. – С. 106-113; Хорина, Г. П. Глобализм как идеология [Текст] / Г. П. Хорина // Знание. Понимание. Умение. – 2005. – №1. – С. 71-79; Памятушева, В. В. Проблемы управления устойчивым развитием мегаполиса в условиях глобализации. [Текст] / В. В. Памятушева // Власть. – 2007. – №5. – С. 87-90.

Верховенство государственной власти внутри страны проявляется в ее способности самостоятельно устанавливать общеобязательные для всех членов общества правила поведения и обеспечивать единый правопорядок, определять права и обязанности граждан, должностных лиц, государственных и партийных, общественных органов и организаций.

В суверенитете государства находит свое политическое и юридическое выражение полновластие господствующих политических, экономических и иных элит. В нем же выражается способность государства, независимо от других государств, формировать и проводить в жизнь свою внутреннюю и внешнюю политику. Международное право лишь исходит из этого свойства и утверждает его, возводя уважение суверенитета государства в норму межгосударственных взаимоотношений.

О верховенности и суверенности народа как политическом факте впервые было заявлено в Конституции Франции (1793 г.): «7. Суверенный народ есть совокупность всех французских граждан. 8. Народ непосредственно избирает представителей. 9. Он поручает выборщикам избрание органов управления, общественных трейдерских посредников, судей, уголовных и гражданских. 10. Народ обсуждает и постановляет законы». В Конституции РФ (1993 г.) закреплено положение: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

В то же время в мире всегда существовали и существуют государства с формальным или ограниченным суверенитетом.

Формальным суверенитет государства считается, когда он юридически и политически провозглашается, а фактически, в силу распространения на него влияния других государств, диктующих свою волю, не осуществляется.

Частичное ограничение суверенитета может быть принудительным и добровольным. Принудительное ограничение суверенитета может иметь место, например, по отношению к побежденному в войне государству со стороны государств-победителей. Именно такая судьба постигла Германию после капитуляции 1945 года, когда союзники решали ее будущее политического устройства.

Добровольное ограничение суверенитета допускается самим государством по взаимной договоренности с другими государствами, например, ради достижения определенных, общих для всех их целей. Добровольно суверенитет ограничивается и тогда, когда государства объединяются в федерацию и передают ей часть своих суверенных прав.

В то же время активно развивающаяся в последнее время глобализация ставит под сомнение абсолютность суверенитета государств. Экономические и другие процессы взаимоотношений людей, органов, организаций, государств в современном глобализованном мире, решение глобальных проблем человечества в целом невозможны без четкого и развернутого правового регулирования, без детального законодательства, обеспечивающего цивилизованные отношения между акторами мировой политики, а также отдельными людьми и организациями, без прочного режима контроля за исполнением юридических предписаний. Роль права, и в первую очередь международного, в современном мире существенно возрастает, и это представляет объективную закономерность глобального миропорядка.

Множество акторов продвигает этот процесс — прежде всего международные организации: МВФ, ВТО, региональные, транснациональные корпорации, инвестиционные фонды, страховые компании, мегаполисы и даже отдельные индивиды, обладающие достаточными ресурсами. Все эти акторы заинтересованы в устранении государственных барьеров и дальнейшем углублении интернационализации и глобализации. В современном политическом процессе заметное ослабление роли государственных институтов приводит к возвышению международных или глобальных институтов, берущих на себя функции защиты и охраны как внутреннего, так и внешнего для каждой страны порядка, причем выступающих как единый консолидированный механизм. Более конкретные и тесно сотрудничающие с населением институты заменяются на более абстрактные, отдаленные от национальной специфики глобальные нормы, поддерживаемые судами и силовыми структурами, функционирующими на основе международного права.

Многое изменилось за последние годы в определении места права отдельных государств в общей системе международных отношений, в

его взаимодействию с международным правом и другими национальными правовыми системами планеты, что должно способствовать сближению различных государств и регионов мира, снижению международной напряженности. Эпоха глобализации — это период существенных преобразований в первую очередь правовых систем всех государств, активного восприятия в них общепризнанных правовых принципов и норм международного характера, позитивных, апробированных на многолетней практике юридических образцов других стран и на этой основе сближения систем права всех цивилизованных государств. Одновременно это также и период возрастания роли и объема международного права, увеличения сфер регулирования общественных отношений ее нормами, активного внедрения в правовые системы отдельных государств ее норм и принципов. Усиливается и социальное значение права как инструмента установления четкого нормативного регулирования деятельности межгосударственных хозяйственных и иных объединений, специальных процедур разрешения споров между ними, принятия решений и заключения договоров.

В условиях складывания мирового правопорядка принцип охраны и обеспечения прав личности, гарантированности ее свободы должен звучать не только в национально-государственном аспекте, но и на глобальном, общепланетарном уровне. Права и свободы человека перестали быть только внутренним делом государства, они постепенно выходят на международное политическое поле, что, в частности, подтверждается Декларацией Хельсинкской встречи ОБСЕ 1992 года. В ч. 3 ст. 46 Конституции РФ говорится: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

На данном этапе развития вполне возможно утверждать, что в целях защиты прав человека оправдана и юридически допустима возможность вмешательства мирового сообщества во внутренние дела государства, где такие права не гарантируются и попросту нарушаются. Деятельность Европейского суда по правам человека — один из примеров юридических основ такого вмешательства. Его решения являются обязательными в Российской Федерации после того, как 30 марта 1998 года она ратифи-

цировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

Назрела потребность дополнить ряд международно-правовых актов, в частности Всеобщую декларацию прав человека, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, новеллами, которые отражают новые аспекты свободы личности в рассмотрении дел об экономической агрессии в связи с переходом мировой политики на геэкономические приоритеты. Сферами деятельности международных организаций могли бы быть, в частности, контроль, постоянный мониторинг за глобальными экономическими процессами и финансовыми потоками в мире. Особенно актуально в современном мире, в условиях выходы из мирового финансового кризиса и недопущения в будущем подобных негативных проявлений. Координация усилий по стабилизации глобальной экономической ситуации; рассмотрение жалоб, исков государств, отдельных хозяйственных структур (в первую очередь развивающихся стран) о несправедливом распределении мирового дохода, навязывании кабальных условий заключения экономических соглашений, ведущих к усилению диспропорций, дестабилизации ситуации и социальным конфликтам.

Должна быть создана система соответствующих межгосударственных правовых мер, включая юридические санкции, препятствующих возможности недобросовестной деятельности отдельных государств, транснациональных корпораций, финансовых структур (финансовая агрессия). Имеется в виду подготовка и принятие «Кодекса мирового геэкономического порядка», а применительно к отдельным странам — рамочного закона о государственной политике в области геэкономики и геофинансов. Именно такой способ может стать наиболее эффективным путем решения многих глобальных проблем, так как все они, так или иначе, имеют под собой экономическую подоплеку, основанную на неравномерном распределении ресурсов, производства и дохода.

В настоящее время достаточно очевидно, что взятие на себя международно-правовых обязательств является осуществлением государствами своего суверенитета, а не ограничением его, разумеется, при условии, что такие обязательства не противоречат основным принципам международного права, имеющим императивный характер.

В рамках политической и правовой составляющей глобализации происходит формирование сферы транснациональной политики. Имеющиеся данные позволяют сделать вывод, что в середине XX века параллельно «революции» международной торговли и возрастанию роли ТНК происходила «революция» международной бюрократии, выразившаяся в беспрецедентном росте числа как межправительственных, так и неправительственных международных организаций. Помимо роста числа международных организаций происходит переориентация их на новые цели деятельности.

Преимущественной ориентацией международных организаций с середины XX века стало решение гуманитарных проблем. Их осуществление силами международных организаций предполагает отчуждение части национально-государственного суверенитета в пользу созданных межправительственными соглашениями организаций, действующих на субнациональном уровне (например, ООН, ЮНЕСКО, Всемирный банк реконструкции и развития и т. д.), и неправительственных транснациональных организаций, действующих на субнациональном уровне, при этом на территории многих государств (Greenpeace, Amnesty International, Human Rights Watch, «Аль-Каида» и т. д.).

Как и в отношении экономической составляющей глобализации, «рождение» тенденции оформления транснациональной политики, то есть политики, не связанной границами и интересами правительств национальных государств, происходит вслед за кризисом, выразившимся в двух мировых войнах первой половины XX века.

Таким образом, в середине XX века обозначился контраст между старым и новым типами политики, характеризуемыми, соответственно, «закрытостью», основанной на принципе национально-государственного суверенитета, и «открытостью», основанной на принципе приоритета международного права и взаимозависимости государств и наднациональных структур. В новых условиях изменился и характер межгосударственного сотрудничества, обретший новые черты, наиболее отчетливо проявившиеся в конце XX — начале XXI веков.

Глобализация не оказывает немедленного эффекта в национальном праве и не ограничивает государственный суверенитет. Наоборот, в силу качественного развития международного права, межгосударствен-

ных отношений и интеграционных процессов, глобализация обогащает понятие суверенитета, по меньшей мере, за счет развития объектного состава регулирования международного права. При этом «каркас» концепции государственного суверенитета, в контексте с другими равнозначными принципами международного права, остается неизменным и не может быть юридически иным в рамках действующего Устава ООН. Любое государство, независимо от своего социально-экономического развития, обладает суверенитетом наравне с другими государствами, и это результат политической истории, а не продукт международного права.

Политолог Карл Шмит еще в двадцатые годы прошлого века сформулировал известный тезис — «Суверен тот, кто принимает решение о чрезвычайном положении», т. е. суверенность репрезентуется в ситуации, когда возникает потребность в принятии решений в нестандартных условиях. Это способствует принимающим решения акторам политического процесса становиться творцами политической истории.

Таким образом, в современном политическом процессе подлинным сувереном современности может являться тот актер политики, который не вписывает себя в порядок общепринятых технологий принятия решений и не поддается давлению со стороны глобализации.

В современном мире согласно С. В. Попову можно выделить два специфических вида деятельности, которые позволяют политическому актору претендовать на суверенный статус.

Во-первых, смыслозадание, т. е. умение создавать и навязывать собственные смыслы происходящему, по-своему видеть и обустривать будущее. Способность оформлять символическое пространство, трансформировать дискурсы, марганизировать задаваемые оппонентам смыслы — вот истинно самостоятельная, целенаправленная деятельность.

Во-вторых, овладение «схемами общественного переустройства», когда навыки технологических приемов общественных изменений в других политиях становятся главным оружием в борьбе за самовывживание и контролирование ресурсов¹.

¹ Попов, С. В. Методологически организованная экспертиза как способ инициации общественных изменений. [Текст] / С. В. Попов // Кентавр. – 2000. – № 23. – С. 2–7.

Вопрос о суверенитете государств в эпоху глобализации, видимо, не имеет однозначного решения, т. к. зачастую воспринимается весьма болезненно обществом любого государства. Однако на основании положительного опыта сотрудничества государств в разных сферах жизни социально-экономической, политической, культурной следует расширять и углублять подобное взаимодействия с учетом интересов всех акторов политического процесса.

РАЗДЕЛ 10 ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Становление и развитие государственности на основе норм Конституции — одна из актуальнейших задач реформирования политической, экономической и правовой системы общества, интеграции Украины в объединенную Европу. Процесс создания государства на демократических основах идет со времени провозглашения независимости, однако протекает он довольно сложно. Это обусловлено переходным этапом развития украинского общества, низким уровнем политической и правовой культуры населения и политической элиты страны, отсутствием четкой и последовательной стратегии государственно-правового развития, состоянием перманентного политического кризиса, который сопровождается жесткой конфронтацией властных структур, распространением коррупции и организованной преступности.

К внутренним факторам, тормозящим процесс становления государственности, добавляются и внешние. Конец XX — начало XXI века ознаменовался пересмотром устоявшихся политических, экономических и социальных теорий и практики их воплощения. Образ социального мира, воплощением которого было национальное государство, стремительно меняется. Трансформируются задачи и функции государства, меняется государственная власть, изменяя свою сущность и социальное предназначение, порядок реализации своих суверенных прав и полномочий, формируется сетевое политическое пространство и т. п. При этом процесс трансформации государства идет на фоне новых явлений социальной действительности, которые находятся в состоянии напряжения между собой: глобализация, новый мировой порядок, восстановление имперских традиций, создание интеграционных объединений, внутригосударственная регионализация и сохранение суверенного государства как ключевого субъекта международных отношений, преданность рыночным принципам и механизм и их неспособность предупредить и преодолеть глобальный

финансово-экономический кризис и проч. Кроме того, следует учитывать, что в современных условиях все чаще высказываются необоснованные идеи, направленные фактически на подрыв государственного суверенитета¹. Как реагирует государство на эти и иные вызовы современного мира? Проблемы трансформации государства связаны с эволюцией самого процесса управления социально-политическими процессами, отсюда — какой должна быть новая модель публичного администрирования, не наносит ли ущерб суверенитету государства его членство в международных, прежде всего наднациональных, организациях? Эти и другие вопросы остро встали перед Украиной, которая должна развивать свою государственность не по старым стереотипам, а с учетом новых требований и тенденций развития.

Идеи и ценности демократического, правового государства становятся главными ориентирами возрождения и развития украинской государственности, осуществления комплекса социально-экономических и политико-правовых преобразований. Вполне закономерно, что они получили свое признание и нормативное закрепление в Конституции Украины. Такая ценностная ориентация на построение правовой государственности обусловлена объективными потребностями общественного и политического развития, в частности, утверждением принципа верховенства права во всех сферах жизнедеятельности государства и общества. Однако этот путь осложняют негативные факторы: многовековые традиции авторитарного и тоталитарного правления, огосударствление общества, низкий уровень правовой культуры и распространение нигилистических взглядов, отсутствие устоявшихся правовых и демократических традиций и т. п. Все это существенным образом тормозит процесс либерализации и демократизации общественного сознания, восприятия и усвоения новых правовых и политических ценностей и стандартов, что, в свою очередь существенно усложняют выбор и реализацию стратегического направления развития государства и общества. Очевидно, что в этих условиях успех осуществляемых реформ в значительной

¹ На самом деле идеи ограничения государственного суверенитета высказывались и раньше, например английский правовед Х. Лаутерпахт в середине XX в. обосновал правомерность вмешательства во внутренние дела государства из «соображений гуманности» (Оппенгейм, Л. Международное право [Текст] / Л. Оппенгейм. — М., 1948. — Т. 1. Полумом 1. — С. 270, 285–286).

мере зависит от исторической самоидентификации народа Украины, от рационального соединения национальной системы ценностей и опыта с общепризнанными ценностями, общеевропейским вектором развития.

Следует согласиться с мнением авторов, которые полагают, что классический конституционализм, на идеях которого основана украинская конституционная теория и практика, — это результат развития правовой культуры запада, для которой свойственна защита частной собственности и ограничение (самоограничение) государственной власти в пользу гражданского общества и индивидуальной свободы¹. Соответственно, после обретения Украиной независимости состоялось не знакомство и восприятие новой, чужой системы ценностей и принципов, а в определенной степени восстановление прерванной традиции украинского конституционализма. В этом смысле включение в текст Основного Закона Украины конституционных принципов демократического, правового социального государства, верховенства права, незыблемости основных прав и свобод человека выглядело вполне закономерным, а избрание в качестве стратегического направления внешней политики курса на членство в ОБСЕ, Совете Европы и Европейском Союзе — логическим и оправданным.

Европейский выбор — это неотъемлемая составляющая национальной идеи² и одновременно стратегическое направление государственно-правового развития Украины, о чем она заявила с момента провозглашения независимости. Уже в Постановлении Верховного Совета УССР³

¹ Орзих, М. П. Современный конституционализм в Украине. Вступление к украинскому конституционному праву [Текст] / М. П. Орзих, А. Р. Крусян. — К., 2006. — С. 56–57; Скрипнюк, О. В. Курс сучасного конституційного права України [Текст] : академічний курс / О. В. Скрипник. — Х. : Право, 2009. — С. 108.

² Так, с тезисом «наша национальная идея — Украина европейская, с либеральными ценностями, со свободой человека и правами» в 2007 г. согласились 62,5 % экспертов, убежденных, что интеграция в ЕС может стать общенациональной идеей, которая объединит все регионы Украины; не разделяют такую позицию четверть опрошенных. В экспертной среде доминирует мнение, что интеграция в ЕС может минимизировать (или ликвидировать) водораздел в геополитических ориентациях украинских граждан (Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» евроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. — 2007. — № 10 (639)).

³ Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України [Текст] : Постанова Верховної Ради УРСР від 25.12.1990 № 5 81-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1990. — № 31. — С. 429.

от 25 декабря 1990 года Совету Министров было поручено направить усилия на обеспечение непосредственного участия Украины в общеевропейском процессе и европейских структурах. В Декларации о государственном суверенитете Украины (раздел IX)¹, которая является одним из источников конституционного права, закреплён принцип, согласно которому Украина — постоянно нейтральное государство, которое не принимает участия в военных блоках (внеблоковый статус). Украина участвует в деятельности международных организаций в объёме, необходимом для эффективного обеспечения национальных интересов в политической, экономической, экологической, информационной, научной, технической, культурной и спортивной областях (раздел X). Этот перечень, а соответственно и виды международных организаций имеет исчерпывающий характер и не предусматривает участие в военно-политических блоках или международных военных организациях.

Следует признать, что фактически в Декларации провозглашено два относительно самостоятельных политико-правовых статуса: нейтралитета² и внеблоковости³. Отличие между ними состоит в том, что если постоянно нейтральное государство получает такой статус, как правило, благодаря гарантиям других государств (как правило, он обуславливается соответствующими международно-правовыми договорами), то свой внеблоковый статус страны определяют самостоятельно без каких-либо гарантий или международных подтверждений его

¹ Декларация про державний суверенітет України [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

² Под нейтралитетом в международном праве принято понимать внешнеполитический курс страны на ее неучастие в межгосударственных войнах и отказ от военной помощи конфликтующим сторонам, а также на невхождение в военные блоки в мирное время (Дипломатический словарь [Текст] / под ред. А. А. Громыко. – М. : Политиздат, 1971. – Т. II. – С. 373; Додонов, В. М. Международное право : Словарь-справочник [Текст] / В. М. Додонов. – М., 1997. – С. 183–184).

³ Внеблоковость и внеблоковая политика может рассматриваться как «слабая» форма нейтралитета (ее иногда называют позитивным нейтралитетом) (Гончаренко, О. М. Нейтралітет, позаблоковість і національна безпека: європейський досвід та альтернативи України [Текст] / О. М. Гончаренко // Стратегічна панорама. – 2000. – № 1–2).

признания со стороны других государств. Таким образом, исходя из факта размещения на территории воинских подразделений России, Украина могла рассматриваться не как постоянно нейтральная страна, а лишь как внеблоковое государство.

Осмысление реальной ситуации, а, следовательно, отход от конституционного принципа нейтралитета начался в середине 90-х годов. Это было связано с тем, что Украина оказалась между двумя военно-политическими структурами: НАТО и Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которые стремились включить Украину в орбиту своего влияния. Возникла проблема выбора: или присоединиться к одной из военно-политических структур, или в соответствии с положениями Декларации придерживаться и дальше внеблокового статуса. Выбор был сделан в пользу активного сотрудничества Украины исключительно с НАТО¹. Этот выбор, который, однако, не разделялся большинством общества², можно в определенной мере объяснить намерением воспользоваться опытом Польши, быстрое вступление которой в ЕС в значительной мере было обусловлено получением членства в НАТО и особой позицией (давлением на государства — члены ЕС) США.

Возникает вопрос: как в связи с этим реализуется конституционный принцип внеблоковости? Известно, что провозглашение независимости и создание украинского государства³ в 1991 году основано на Декларации о государственном суверенитете Украины, содержащей указанный принцип. В свою очередь, Конституцию Украины Верховная Рада приняла, руководствуясь Актом провозглашения независимости Украины⁴, который опосредованно указывает на действие закрепленных в Декларации принципов. Правда, следует отметить, что в 1993 г. Верховная Рада

¹ В 1994 г. Украина присоединилась к программе «Партнерство ради мира», в 1997 г. подписала «Хартию об особом партнерстве между Украиной и НАТО», в 2000 г. начала действовать Комиссия НАТО – Украина.

² Результаты социологического исследования – экспертного опроса «Основные угрозы и пути обеспечения национальной безопасности Украины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sofia.com.ua/page96.html>.

³ Акт проголошення незалежності України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

⁴ Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

Украины приняла Постановление «Об Основных направлениях внешней политики Украины»¹, в котором отмечалось: учитывая кардинальные изменения после распада СССР, определившие современное геополитическое положение Украины, провозглашенное ею в свое время намерение стать в будущем нейтральным и внеблоковым государством должно быть адаптировано к новым условиям и не может рассматриваться как препятствие для ее полномасштабного участия в общеевропейской структуре безопасности. В связи с таким уточнением возникает вопрос, отменило ли Постановление действие конституционного принципа внеблоковости? Полагаем, что нет. В своем Постановлении Верховная Рада Украины, во-первых, поставила вопрос об адаптации указанного принципа к новым условиям, а, во-вторых, подчеркнула, что осуществление такой адаптации не может быть препятствием для полномасштабного участия в общеевропейской структуре безопасности. Относительно последнего замечания следует отметить, что под общеевропейской структурой безопасности можно понимать, во-первых, реально существующую систему коллективной безопасности в Европе в рамках политико-правового «Механизма ОБСЕ по урегулированию споров», который, следует подчеркнуть, не относится к военно-политическим структурам (блокам), а потому внеблоковый статус Украины никогда не препятствовал ей принимать в нем участие. Во-вторых, как это отмечалось в самом Постановлении, структуры безопасности созданные на базе существующих международных институтов (ОБСЕ, ССАС² НАТО, ЗЕС)³. Отметим, что определенные шаги в направлении создания общеевропейской структуры безопасности делает лишь Европейский Союз, который обратился к формированию общей внешней политики и политики безопасности, однако этот процесс не завершен и в любом случае не предусматривает полноценного привлечения к нему государств, не являющихся членами

¹ Про Основні напрями зовнішньої політики України [Текст] : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.

² Совета Североатлантического сотрудничества.

³ В начале 90-х среди постсоциалистических стран Европы, которые на то время не могли мечтать о членстве в НАТО и ЕС, приобрела популярность идея создания общеевропейских структур безопасности, например идея Президента Польши Л. Валенсы о создании организации «НАТО-Бис» («ЕС-Бис») или идея Президента Украины Л. Кравчука о реформировании «Балто-Черноморского пояса безопасности», что, однако, не нашло поддержки в НАТО и ЕС.

Союза¹. Следует признать, что стремление подвести НАТО под понятие «общеввропейская структура безопасности»² является попыткой неоправданно расширенного толкования этой категории.

Несколько замечаний относительно осуществления адаптации принципа нейтралитета к новым условиям. В Украине длительное время тормозился процесс принятия общей концепции внешней политики Украины. Верховная Рада ограничилась принятием отдельных законов, в частности Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины», в котором конкретизированы отношения с некоторыми международными организациями, в частности с Европейским Союзом и НАТО, вступление в которые было признано приоритетом внешней политики Украины. Вместе с тем считаем, что принятие Конституции Украины 1996 г., содержащей ссылки на Акт провозглашения независимости Украины, который в свою очередь принимался во исполнение Декларации о государственном суверенитете Украины, косвенно подтвердило действие внеблокового статуса Украины. На это фактически указывают и переходные положения Конституции, где предусмотрено, что использование существующих военных баз на территории Украины для временного пребывания иностранных воинских формирований возможно на условиях аренды в порядке, определенном международными договорами Украины, ратифицированными Верховной Радой Украины. Отметим, что речь идет не об иностранных военных базах на территории Украины, а об аренде украинских военных баз иностранными государствами для временного пребывания их воинских формирований³.

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 200-205; Яковюк, И. В. Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза: проблемы формирования [Текст] / И. В. Яковюк // Науч. труды Мос. гуманитар. ун-та. – Вып. 112. – М. : Социум, 2009.

² В Рекомендациях парламентских слушаний о взаимоотношениях и сотрудничестве Украины с НАТО сказано, что Организация Североатлантического договора является сердцевиной новой архитектуры общеевропейской безопасности (см.: Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 51. – Ст. 374; Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО : Парламентські слухання [Текст] / О. О. Зарубинський, І. І. Мисик, С. О. Дворник та ін. – К., 2003. – С. 103).

³ Конституція України: науково-практичний коментар [Текст] / ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право; К. : «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 801–802.

Таким образом следует признать, что требование относительно внеблокового статуса Украины, закрепленное в Декларации, остается на сегодняшний день действующим конституционным принципом. Учитывая это, следует отметить, что подтверждение Президентом В. Ф. Януковичем внеблокового статуса Украины (ст. 11 Закона Украины «Об основах внутренней и внешней политики»)¹ и исключение из перечня приоритетов национальных интересов Украины интеграции в евроатлантическое пространство безопасности и обеспечение полноправного участия Украины в Организации Североатлантического договора (статьи 6, 8 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины»)², как и отказ присоединиться к ОДКБ, следует расценивать, как уважение Президентом Украины В. Ф. Януковичем базовых конституционных принципов и реализацию им функции гаранта соблюдения Конституции.

Подписание и ратификация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Сообществами (Европейским Союзом) и их государствами-членами³, подписание Стратегии интеграции Украины в Европейский Союз⁴, которая определила основные направления

¹ В ст. 11 Закона констатируется следующее: Украина как европейское внеблоковое государство осуществляет открытую внешнюю политику и стремится сотрудничать со всеми заинтересованными партнерами, избегая зависимости от отдельных государств, групп государств или международных структур. Приоритетность участия в усовершенствовании и развитии европейской системы коллективной безопасности, конструктивное сотрудничество с НАТО и другими военно-политическими блоками во всех вопросах, имеющих взаимный интерес (см.: Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527).

² Вместо этого в ст. 8 было внесено положение, согласно которому основными направлениями государственной политики по вопросам национальной безопасности в частности является: обеспечение полноправного участия Украины в общеевропейских и региональных системах коллективной безопасности, достижение членства в ЕС при сохранении добрососедских отношений и стратегического партнерства с Российской Федерацией, другими странами СНГ, а также другими странами мира (см.: Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351).

³ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

⁴ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

интеграционного процесса, и одобрение Программы интеграции Украины в Европейский Союз¹, которая упорядочила процесс проведения внутренних реформ в контексте имплементации Соглашения, подтвердили официальное признание Украиной европейского выбора как стратегического курса внешней политики государства. Общеизвестно, что эффективным ответом на многочисленные вызовы глобализации является европейская интеграция, которая, с одной стороны, содействует созданию благоприятных условий для функционирования рыночной экономики, а с другой — определенным образом защищает (минимизирует отрицательное влияние) экономику, социальную сферу и культуру государств, входящих в Европейский Союз, от ее разрушительных последствий. Приобщившись к процессу европейской интеграции, используя правовые стандарты ЕС, выступающие ориентиром для развития и совершенствования отечественной правовой системы, экспертную и финансовую поддержку Союза, Украина получает дополнительные возможности для решения комплекса собственных проблем. Однако достичь ожидаемых результатов можно лишь при условии адекватного понимания и реализации тех ценностей и принципов, на которых собственно и основывается европейская интеграция.

Курс на европейскую интеграцию традиционно характеризуется как важнейший внешнеполитический приоритет Украины. В Законе Украины «Об основах внутренней и внешней политики» обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью получения членства в Европейском Союзе отнесено к фундаментальным основам внешней политики Украины. Это означает, что развитие Украины как демократического, правового государства неразрывно связано с реализацией курса на европейскую интеграцию², которая предусматривает совершенствование конституцион-

¹ Програма затверджена: Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

² Следует отметить, что и использование европейского критерия (соответствие стандартам объединенной Европы во всех сферах жизнедеятельности общества) для оценки состояния дел в Украине, и вступление в Европейский Союз как стратегическая цель, а его правовых стандартов ориентирами для реформ обусловлены тем, что Украина по территории (географический фактор), этническому составу и культуре является государством европейским.

ной модели организации и осуществление государственной власти в соответствии с общеевропейскими правовыми стандартами. Такая задача обуславливает необходимость определения главных направлений и тенденций реформирования системы органов государственной власти, рационализации и согласования их функций и полномочий. В связи с этим важно не только уточнить правовой статус органов государственной власти и принципы их взаимодействия, но и определить факторы, тормозящие прогрессивное развитие Украины. В этой связи особую актуальность и значимость приобретают исследования влияния на процессы реформирования государственных органов геополитических факторов и процессов, возникающих в связи с процессами глобализации и европейской интеграции.

Потребность в формировании новой международной системы и определении правил нового мирового правопорядка давно назрела, а потому является очевидной и неотложной задачей. Однако ее реализация по объективным и субъективным причинам постоянно откладывается. Ведущие государства Западной Европы, осознавшие сразу после Второй мировой войны новые тенденции и закономерности государственно-правового развития, обратились к созданию интеграционного объединения, которое за почти шестьдесят лет своего существования превратилось в мощный экономический, а теперь и политический Союз, в котором решения принимаются совместно по все более широкому спектру вопросов, интересующих все европейские народы.

Европейский Союз — это межгосударственное объединение, о правовой природе которого ведутся острые дискуссии¹. Не вдаваясь в их сущность, можно констатировать лишь один вывод, с которым согласны почти все: ЕС — это наднациональная организация власти, в которой соединены наднациональные и межправительственные формы и методы сотрудничества, используется практика достижения много-

¹ Более детально см.: Яковюк, І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі [Текст] / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. — Х.: Право, 2006. — № 12; Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2007. — С. 46–80; Якименко, Х. С. Європейський Союз : правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. — Х., 2009. — С. 44–74.

численных «теневых» консенсусов, проведения региональных саммитов, что доказывает факт формирования регионального «гегемонистского» (по мнению отдельных исследователей — квазиимперского)¹ взгляда на мир, который, однако, «привязан» к реализации стратегических национальных интересов государств-членов. На фоне указанного процесса трудно не заметить процессы социальных трансформаций, оказывающих непосредственное влияние на реализацию фундаментальных конституционных принципов, требующих критического осмысления и управления на разных уровнях власти (общеевропейском (наднациональном), национальном, субрегиональном), что обусловлено рядом причин.

Под влиянием процессов глобализации и интеграции объективно изменяется сущность государства, о чем свидетельствует перераспределение функций государства между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями²; трансформация порядка реализации суверенных прав, который рассматривается в контексте многоуровневой модели управления или даже концепции «имперского суверенитета», где роль «центра» реализует наднациональный уровень единолично или совместно с национальным уровнем власти. Сегодня идет активный поиск новых моделей демократии, которые учитывали бы новые формы и методы осуществления власти, в частности, ее частичное перенесение с национального на наднациональный и субрегиональный уровень³, а также дефицит демократии, возникающий в Европейском Союзе вследствие частичного «отлучения» граждан и национальных парламентов от осуществления власти и свертывание демократического контроля как за национальными правительствами, так и за наднациональными институ-

¹ Яковюк, І. В. Імперська ідея в організації та функціонуванні Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісник Нац. акад. правових наук України. – 2010. – № 4.

² Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2007.

³ Битяк, Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн – кандидатів в члени Європейського Союзу [Текст] / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М., Петришин О. В. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К., 2009.

тами. Становление наднационального уровня власти, на который постепенно перетекает все больше властных полномочий, закономерно приводит к трансформации содержания такого фундаментального принципа правового государства, как разделение властей, что проявляется в изменении функций ветвей власти и соотношении их полномочий. Существует реальная потребность в новых моделях управления: децентрализованных, полицентрических, мобильных, инновационных, сочетающих принципы наднационального, государственного и рыночного регулирования, индивидуальной свободы и новых форм коллективной и личной ответственности¹.

Следует отметить, что указанные тенденции прямо или опосредованно касаются не только государств — членов ЕС, но и государств, получивших статус страны-кандидата, а также стран, в частности Украины, которые такого статуса не получили, но находятся с Европейским Союзом в договорных отношениях относительно выполнения представительных обязательств (прежде всего адаптации национального законодательства к законодательству ЕС).

Позиции политиков, общественных деятелей, бизнесменов и ученых о месте и роли государства в современном глобализирующемся мире, представлены широким спектром взглядов. Если одни авторы считают, что в условиях глобализации может происходить «десуверенизация» государства, то другие являются приверженцами подчинения государства интересам большого бизнеса, признавая «суверенитет» потребителя высшим суверенитета государства, тогда как третьи отстаивают традиционные взгляды на государственный суверенитет². Следует отметить, что европейцам путем создания наднациональной модели власти в рамках ЕС удалось, насколько это возможно в современных условиях, достичь согласования этих противоположных подходов.

¹ Мальковская, И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) [Текст] / И. А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Серия: Политология. — 2006. — № 8.

² См.: Мальковская, И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) [Текст] / И. А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Серия: Политология. — 2006. — № 8.

Определение особенностей реализации суверенитета в условиях членства государства в сложных межгосударственных объединениях является актуальной проблемой, по поводу которой юридической наукой и практикой до сих пор не выработан универсальный подход. Конституционный принцип государственного суверенитета, предусматривающий неподчиненность государственной власти любой другой власти как внутри государства, так и за его пределами, в эпоху Новейшего времени традиционно рассматривался как фундаментальное требование по обеспечению мирового правопорядка. Как следствие, сформированная на его основе система межгосударственных отношений приобрела универсальный характер. Вместе с тем с этим процессом шло становление системы международных организаций, участие в которых в определенной мере предусматривает ограничение права национального правительства самостоятельно реализовывать определенные полномочия и суверенные права. Стоит отметить, что в этом случае имеет место добровольное самоограничение национальных правительств в вопросе реализации отдельных суверенных прав, поскольку государства сознательно соглашались с тем, что ему придется согласовывать с другими государствами-членами порядок реализации отдельных своих полномочий или передать право их осуществления наднациональным учреждениям.

Отношения между ЕС и его членами построены на принципах субсидиарности, солидарности, интегрированного экономического пространства и самоограничения национальных правительств в вопросе реализации ключевых суверенных прав, что, однако, не приводит к ликвидации их суверенитета. Больше того, именно участие в этой организации является существенной гарантией обеспечения незыблемости демократического характера государства.

Поскольку членство в Европейском Союзе связано с определенным ограничением национальной власти в вопросе реализации ключевых суверенных прав, то перед государствами-членами, а также странами-кандидатами, в частности и Украиной, которая в рамках мероприятий по подготовке к вступлению в ЕС принимает на себя обязательства по адаптации национального законодательства к законодательству ЕС, возникает проблема конституционного определения оснований принятия и

реализации подобного рода обязательств. В контексте обсуждения путей решения данной проблемы следует указать на существующее определенное отличие позиций новых государств-членов из Центральной и Восточной Европы¹ по сравнению с подходами старых членов Европейского Союза, которые традиционно на конституционном уровне уделяют мало внимания государственному суверенитету². Так, ч. 1 ст. 24 Основного Закона ФРГ предусматривает возможность передачи законодательным путем Федерацией своих суверенных прав межгосударственным учреждениям, а ч. 2 той же статьи отмечает, что ФРГ готова согласиться на такие ограничения суверенных прав, которые обеспечат мир и стабильный порядок в Европе³. Передачу Федерацией отдельных суверенных прав межгосударственным учреждениям допускает также Конституция Австрии (ст. 9). В соответствии со ст. 88-1 Конституции Франция принимает участие в ЕС и Европейских Сообществах с целью совместной реализации некоторых своих полномочий, а согласно ст. 88-2 она соглашается на передачу отдельных полномочий институтам Европейского экономического и валютного союзов. Передачу Европейским Сообществам права принимать решения допускает и Конституция Швеции (§ 5, главы 10), а ст. 92 Конституции Нидерландов говорит о передаче международной организации законодательных, исполнительных и судебных функций в соответствии с международным договором. Вместе с тем конституции других государств ЕС (Бельгии, Португалии, Финляндии), регламентируя отношения с ЕС, не содержат положений о таком делегировании суверенных прав или полномочий.

¹ На этапе трансформации политических и экономических систем и ухода из-под влияния СССР постсоциалистические страны Европы в принятых в начале 90-х годов конституциях много внимания уделяли вопросу государственного суверенитета (например, Конституция Эстонии, Словаки, Чехии) или акцентированию внимания на независимости (например, Конституции Латвии, Литвы, Польши, Словении, Венгрии).

² Чаще всего в конституциях стран Западной Европы положения о суверенитете отсутствуют или прописаны не чётко (например, Конституции Австрии и Бельгии), или упоминаются в контексте определения источника суверенитета (например, Конституции Италии, Испании, Франции). И только Конституция Португалии содержит положение о государственном суверенитете.

³ Тут и дальше см.: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА—ИНФРА-М, 1999.

Несколько иная ситуация складывалась в отношениях между Европейским Союзом и странами Центральной и Восточной Европы, где идею государственного суверенитета неоднократно пытались разыграть в популистских целях отдельные оппозиционные силы с целью повышения своей популярности в обществе. Именно этим можно объяснить тот содержательно ограниченный характер поправок к конституциям этих стран, которые должны были обеспечить адаптацию национальной правовой системы к требованиям европейского правопорядка¹. Первой переняла опыт западноевропейских стран в конституционном регулировании членства в ЕС Польша, которая в 1997 г. включила в Конституцию положение (ст. 90), согласно которому государство может передать международной организации (органу) на основании международного договора компетенцию органов государственной власти по отдельным вопросам. Согласие на ратификацию такого договора может быть дано либо на общегосударственном референдуме, либо двумя третями состава обеих палат парламента². Вместе с тем в 1998 г. Сейм принял закон о вступлении Польши в ЕС, который содержал следующую оговорку: «Развивая собственную идентичность и сохраняя суверенитет Польши, мы стремимся в ЕС, признавая его организацией, которая уважает многогранность»³. По примеру Польши Чехия и Словения в 2002 и 2003 годах внесли поправки в конституции, связанные со вступлением в Европейский Союз. Однако не во всех странах процедура внесения соответствующих изменений в конституцию оказалась простой. Так, в Эстонии процесс внесения изменений в Конституцию был начат еще в 1998 году, когда был разработан проект, согласно которому Эстонии разрешалось участвовать в деятельности ЕС как ассоциации государств, что очевидно не отвечало правовой природе последнего. Согласование формулировки конституционной нормы растянулось на пять лет и лишь в 2002 году на

¹ Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

² Конституції зарубіжних країн [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербьогіна. – Х. : Вид-во «Фінн», 2009. – С. 183.

³ Шайо, А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов [Текст] / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 1(46). – С. 3.

референдуме была принята норма, открывающая путь Эстонии к членству в Европейском Союзе.

В процессе внесения изменений в конституции стран ЦВЕ определились два подхода к конституционному регулированию участия стран в деятельности Союза. Так, если польские законодатели предусмотрели возможность передать международной организации компетенцию, которая принадлежит органам государственной власти, то венгерские парламентарии разрешили передать ЕС лишь право пользоваться отдельными из своих конституционных прерогатив в объеме, который необходим для осуществления совместно с другими государствами-членами прав и обязанностей, вытекающих из учредительных договоров, но никак не сами суверенные права. Осторожность в вопросе конституционного регулирования участия государства в составе ЕС продемонстрировали и прибалтийские страны. Так, в Конституции Латвии предусмотрена возможность пересмотра решения о вступлении в ЕС путем проведения референдума по народной инициативе, а в Конституции Литвы указано, что государство принимает участие в деятельности международной организации, если это не противоречит ее интересам и не нарушает ее независимости.

Провозглашение курса на вступление Украины в Европейский Союз, которому государства-члены передают право реализации ключевых суверенных прав, требует надлежащего конституционного оформления. Для вступления в ЕС необходимо внести дополнения в Конституцию, которые бы урегулировали вопросы, связанные со вступлением в наднациональные организации и четко регламентировали вопросы делегирования им суверенных прав и полномочий. В процессе разработки изменений в Конституцию целесообразно учесть опыт Франции о конституционном регулировании участия в наднациональных объединениях указанной проблеме посвящен отдельный раздел Основного Закона. Вместе с тем считаем неудачным подход, когда в конституции четко указывается название наднационального объединения, в состав которого входит государство, а также ссылка на конкретное название учредительного договора, в соответствии с условиями которого государство принимает участие в его деятельности. Общеизвестно, что почти за шестьдесят лет своего существования ЕС не раз менял свое название,

как неоднократно и изменялись договоры, которыми регламентировался порядок организации и функционирования ЕС. Соответственно, очередное обновление учредительных договоров или изменение названия объединения потребует внесения изменений в конституцию государства-члена.

При формулировании конституционного положения об участии в межгосударственном союзе принципиальным является указание на принципы добровольности его образования и субсидиарности в процессе функционирования¹, а также на принцип взаимности при делегировании наднациональным органам (институтам) не суверенных прав и полномочий, необходимых для осуществления союзом своих уставных целей и задач, а лишь права реализации этих прав и полномочий. Вопрос о вступлении в межгосударственный союз или выход из него оформляется законом, который требует одобрения квалифицированным большинством голосов от конституционного состава парламента или утверждения на референдуме, назначенным президентом. Показательно, что в вопросе принятия решения о вступлении в Европейский Союз в странах ЦВЕ правительства прибегали к проведению референдумов даже тогда, когда их конституции допускали принятие решения парламентским путем. При этом формулировки вопроса, который выносился на референдум, были предельно лаконичными, четкими и однозначными, например: «Согласны ли вы, чтобы Венгрия стала членом Европейского Союза?». Следует отметить, что условия вступления в межгосударственный союз на референдум традиционно не выносятся. Еще одним принципиальным моментом, на который следует обратить внимание, является практика, в соответствии с которой референдум по поводу получения членства в межгосударственном союзе или ратификации учредительных договоров проводится исключительно по инициативе президента страны; соответственно проведение референдума по указанным вопросам по народной инициативой не допускается.

Относительно ратификации учредительных договоров в объединенной Европе сложилась другая практика. Подавляющее большинство

¹ Более детально см.: Яковюк, І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4.

«старых» членов и все новые члены ЕС избегают процедуры вынесения решения о ратификации учредительных договоров на референдум. Это связано с тем, что некоторые правительства государств — членов ЕС обеспокоены вероятностью принятия негативного решения по этому вопросу, что блокирует процесс пересмотра учредительных договоров в рамках всего ЕС. Оправданность такого беспокойства подтверждает опыт с ратификацией Конституции для Европы и Лиссабонских договоров, когда в первом случае во Франции и Нидерландах, а во втором — в Ирландии результаты референдума были негативными, что в случае с Конституцией для Европы привело к сворачиванию процедуры ратификации договора, а во втором — к проведению повторного референдума. В обоих случаях это привело к существенному замедлению процесса реформирования ЕС и углубления интеграции.

Еще одним вопросом, требующим урегулирования желательно на конституционном уровне, является вопрос соотношения национального и наднационального права. Как показывает опыт ЕС, обязательным условием успешного развития и углубления интеграционного процесса является нормативное закрепление верховенства наднационального права над национальным по вопросам, определенным учредительными договорами. Соответственно в Конституции желательно закрепить норму, в которой указано, что если это вытекает из ратифицированного Украиной договора о создании межгосударственного союза, то принятые им нормы применяются непосредственно и имеют приоритет перед законами Украины в случае коллизии между ними.

Членство государства в составе Европейского Союза, созданного как наднациональная организация, закономерно приводит к определенной трансформации содержания принципа разделения властей. По мере развития интеграционного процесса все больше законодательных актов принимается не на национальном уровне парламентами государств-членов, а институтами Союза. При этом правом выражения позиции государств-членов по вопросам формирования текущего законодательства ЕС наделены исключительно национальные правительства (исполнительная власть), представители которого входят в состав главного законодательного института ЕС — Совета Европейского Союза, а также во многочисленные вспомогательные и подготовительные инстанции,

действующие при Совете и Европейской комиссии. Эта практика с момента создания Европейского сообщества постепенно привела к существенному ограничению законодательных прерогатив национальных и Европейского парламента по вопросам, связанным с интеграцией. Если учитывать, что компетенция ЕС постоянно расширяется, то эта ситуация реально угрожает реализации принципа разделения властей. Обеспокоенность европейской общественности существующим «дефицитом» демократии в ЕС, который постепенно проникает и на национальный уровень, привела к разработке положений Лиссабонских договоров (аналогичные положения содержала и Конституция для Европы) о формах участия национальных парламента в законотворческой деятельности ЕС (статья 12 Договора о ЕС, Протокол о роли национальных парламента в Европейском Союзе, Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности)¹. Такие формы участия являются общими для всех государств-членов ЕС, которые, однако, не исключают возможности разработки на национальном уровне дополнительных механизмов привлечения парламента к европейским делам. В связи с этим показательным является пример Германии, Конституционный суд которой в своем вердикте по поводу ратификации Лиссабонских договоров принял важное для развития интеграционного процесса решение — он признал ряд положений сопроводительного закона, связанного с ратификацией Лиссабонских договоров, неконституционными и соответственно обязал Президента отложить официальную ратификацию договора до принятия необходимых поправок к закону, которые бы усилили роль парламента в разработке общеевропейских нормативно-правовых актов. Конституционный суд указал, что при передаче суверенных прав Европейскому Союзу и определении процедур принятия решений в ЕС высшие органы государственной власти Германии обязаны следить за тем, чтобы политическая система как ФРГ, так и Союза отвечала демократическому духу Основного Закона. Соответственно парламента должен сохранить за собой «задачи и полномочия основоположной политической значимости». Было также указано, что, во-первых,

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 117–178, 392–395, 396–401.

исходя из содержания Основного Закона, ФРГ не может стать частью федеративного государства; во-вторых, вопросы войны и мира, юстиции, налогообложения, средств массовой информации, социальной политики, образования, взаимоотношений с религиозными организациями должны решаться и определяться законодательным путем в самой Германии. Настаивая на расширении возможностей влияния национального парламента на европейские дела, Конституционный суд ФРГ старается создать своеобразные гарантии от слишком большой концентрации власти на наднациональном уровне.

Во исполнение указанного решения была разработана новая редакция сопроводительного закона, содержащая следующие важные положения: решения, направленные на принципиальные изменения (расширение компетенции, пересмотр правил голосования или приема новых членов) внутри ЕС, должны предварительно быть одобрены национальным парламентом, а не только федеральным правительством; без одобрения парламента федеральное правительство и его представители в ЕС неправомочны давать согласие на создание общей обороны в ЕС, реформирование общей внешней политики и политики безопасности, определение долгосрочных финансовых рамок, решений по вопросам продвинутого сотрудничества отдельных членов Союза; предусмотрена возможность парламентского обращения в Суд ЕС в случае, если возникнет вопрос, не является ли определенное решение ЕС вторжением в «национальные суверенные права».

С учетом изложенного, считаем целесообразным дополнить Конституцию Украины нормой, предусматривающей, что в случае направления в орган (институт) межгосударственного союза проекта нормативно-правового акта, содержащего положения, которые принадлежат к компетенции парламента, Кабинет Министров Украины передает их Верховной Раде Украины. Кабинет Министров Украины также может передавать Верховной Раде Украины любые другие документы, исходящие от любых органов (институтов) межгосударственного союза. В межсессионный период резолюции относительно проектов актов, указанных в предыдущей части данной статьи, принимаются в порядке, определенном законом о регламенте Верховной Рады Украины.

Украина всегда проявляла заинтересованность в создании общеевропейской системы безопасности. Формирование общей политики

безопасности и обороны, которая четко очерчена в Лиссабонских договорах¹, дает основание допустить вероятность в отдаленной перспективе воплощения в жизнь идеи о создании такой системы в Европе. Соответственно государства, в частности и Украина, которые стремятся обрести членство в ЕС, должны на конституционном уровне урегулировать вопрос о правовых основаниях участия в подобного рода системе. Для этого необходимо внести дополнения в Конституцию, которые бы предусматривали возможность участия Украины в системе взаимной коллективной безопасности в Европе и, как следствие, передачи права реализации отдельных суверенных прав. Целесообразно, чтобы вопрос о вступлении в систему коллективной безопасности в Европе или выход из нее оформлялся законом, одобренным квалифицированным большинством голосов Верховной Рады Украины, или утверждался бы на всеукраинском референдуме, назначенном Президентом Украины.

Обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью получения членства в Европейском Союзе отнесено к основам внешней политики государства. Проведенный анализ европейских подходов к конституционному регулированию вопросов о получении членства в наднациональной организации, выхода из нее, ратификации учредительных договоров и роли парламента в этом процессе позволяет сделать вывод, что в Украине назрела необходимость разработки конституционных изменений, которые создадут необходимые правовые предпосылки для ее членства в межгосударственных союзах.

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 200–205.

Сведения об авторах

Ю. В. Байдин — научный сотрудник НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

Ю. Г. Барабаш — доктор юридических наук, доцент, проректор по учебной работе Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, заведующий сектором НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

Ю. П. Битяк — доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины, первый проректор Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, директор НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

Т. В. Комарова — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

А. В. Петришин — доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины, вице-президент Национальной академии правовых наук Украины, заведующий кафедрой теории государства и права Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого;

В. И. Сало — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

С. Г. Серёгина — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного строительства Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, заведующая сектора НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины;

А. К. Скотовиков — кандидат политических наук, проректор по научной работе Института деловой карьеры (г. Москва), доцент кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета;

О. Я. Трагнюк — кандидат юридических наук, доцент, заведующая лабораторией НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины, доцент кафедры международного права и государственного права зарубежных стран Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого;

И. В. Яковюк — кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по научной работе НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины, доцент кафедры теории государства и права Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого

Содержание

Вступление	3
РАЗДЕЛ 1. Суверенитет в аспекте формы правления.....	6
РАЗДЕЛ 2. Формы непосредственной демократии в условиях суверенной государственности: конституционно-правовой аспект	41
РАЗДЕЛ 3. Государственный суверенитет и суверенные права: проблема соотношения.....	71
РАЗДЕЛ 4. Политико-правовое содержание государственного суверенитета в международном праве.....	99
РАЗДЕЛ 5. Реализация государственного суверенитета в условиях наднациональной организации власти (на примере Европейского Союза).....	138
РАЗДЕЛ 6. Развитие Судом Европейского Союза концепции суверенитета государств — членов ЕС	188
РАЗДЕЛ 7. Государственный суверенитет и права человека: проблема соотношения.....	209
РАЗДЕЛ 8. Проблемы формирования новых подходов к реализации государственного суверенитета в экономической и финансовой сферах на современном этапе	246
РАЗДЕЛ 9. Государственный суверенитет в контексте глобализации	273
РАЗДЕЛ 10. Проблемы конституционно-правового развития Украины в контексте европейской интеграции	293
Сведения об авторах	314

Научное издание

**Правовые проблемы определения
и реализации государственного
суверенитета на современном этапе**

Монография

Под редакцией доцентов А. К. Сквикова
и И. В. Яковюка

Редактор _____
Компьютерная верстка _____
Дизайн _____

Подписано к печати с оригинала-макета 01.12.10
Формат 60x84 $\frac{1}{16}$. Бумага _____. Гарнитура Times.

Уч.-изд. л. ____ Усл. печ. л. ____.

Тираж ____ экз.

Издательство _____

Типография _____