

Критика концепции относительного государственного суверенитета

Моисеев А.А.*

Общепризнанно, что в современных международных отношениях деятельность государства становится все более зависимой от принятых международных обязательств и в силу процесса глобализации. Например, Г.И. Тункин, В.А. Василенко в своих работах неоднократно утверждали, что абсолютного суверенитета вообще нет и быть не может, поэтому бессмысленно говорить о его ограничении¹. Позволим себе не согласиться с Г.И. Тункиным, внесшим заметный вклад в разработку теории суверенитета в связи с участием государств в международных организациях.

Вряд ли верно утверждение Г.И. Тункина, что «суверенитет государств не является абсолютным и не означает неограниченную свободу действий»². Государственный суверенитет действительно не означает неограниченной свободы действий государства, но следует признать, что свобода действий связана прежде всего с правоспособностью государства, т.е. с возможностью реализации определенного объема государственных прав. Реализация государственных прав зависит от многих факторов, в частности от «экологических условий, развития международного общения государств, морально-политических требований исторической эпохи»³ и др. Не вызывает сомнений, что любое суверенное государство обладает универсальной компетенцией и неограниченным объемом полномочий. Государство по своему усмотрению устанавливает предметы своего ведения, выполняет самоопределенный объем функций. Исходя из этого, говорить, что государство обладает суверенитетом в зависимости от осуществляемых им полномочий, было бы неправильным.

* Моисеев Алексей Александрович – к.ю.н., доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970; Василенко В.А. Основы теории международного права. Киев, 1988. С. 173.

² Тункин Г.И. Механизм безопасного мира // Правда. М., 1988. 18 июня.

³ Левин Д.Б. Суверенитет. М., 1948. С. 7, 357 с.

По аналогичным основаниям также следует признать ошибочной точку зрения В.А. Василенко, согласно которой суверенитет государства во всех его проявлениях существует лишь как относительный, ограниченный правом: «суверенитет государства ограничен внутренним (в правовом государстве) и международным правом»⁴. Напротив, верно то, что внутренняя компетенция государства «не уменьшает и не увеличивает его суверенитет»⁵, а «установление международным правом юридических пределов свободы внешнеполитических действий государств есть не ограничение суверенитета, а наоборот, утверждение государственной независимости в международных отношениях»⁶.

Советская доктрина последовательно придерживалась теории абсолютного суверенитета государства и исходила из того, что суверенитет государства базируется на принципах общего международного права: уважения государственного суверенитета, равенства государств⁷. Законодательство СССР и других социалистических государств также было основано на теории абсолютного суверенитета государства⁸. Как следствие, например, Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1961 года последовательно закрепляли теорию абсолютного иммунитета иностранного государства, вытекающую из абсолютной природы суверенитета⁹. Такой «абсолютный» подход подвергался критике. Предостерегая от абсолютизации суверенитета, Э.Л. Кузьмин пишет: «Вряд ли в середине XX века надо стремиться обосновывать возможность абсолютного суверенитета, идеи, родившейся в период абсолютизма и находившей поддержку в лице теоретиков авторитарных режимов»¹⁰.

⁴ Василенко В.А. Проблемы теории международного права. Киев, 1989. С. 23.

⁵ Черниченко С.В. Теория международного права. В двух томах. Том II «Старые и новые теоретические проблемы». М., 1999. С. 36.

⁶ Ушаков Н.А. Суверенитет в современном международном праве. М., 1963. С. 76.

⁷ См.: Богуславский М.М. Иммунитет государства. Советская доктрина // Советский ежегодник международного права, 1980. М., 1981. С. 229–231; Иванов С.А. Нарушение США международно-правовых норм об иммунитете государства // Нарушение США международного права. М., 1984. С. 138–139; Крылов С.Б., Перетерский И.С. Международное частное право. М., 1959. С. 99–104; Лунц Л.А. Международное частное право. Особенная часть. М., 1975. С. 74–81; Усенко Е.Т. Иммунитет государства от иностранной юрисдикции и исполнительных мер // Сборник информационных материалов, 1962. № 13. М., 1963. С. 10–28; Хлестова И.О. Проблемы юрисдикционного иммунитета иностранного государства. М., 2002. С. 21.

⁸ Хлестова И.О. Указ.соч. С. 19.

⁹ Ведомости ВС СССР. М., 1961. № 50. С. 526.

¹⁰ Кузьмин Э.Л. Мировое государство: иллюзия или реальность? Критика буржуазных концепций суверенитета. М., 1969. С. 51.

Абсолютный характер суверенитета указывает на абсолютную правосубъектность государства, но не означает его абсолютной правоспособности в международных действиях. Государство, преследуя свои национальные интересы, обычно заинтересовано ограничивать свои государственные права для достижения совместных целей, однако такое «ограничение» никак не умаляет государственный суверенитет. Доказательством тому могут служить большинство международных договоров как на двустороннем, так и на региональном и универсальном уровнях. «Только само государство вправе решать, какие вопросы внутренней компетенции и в каком объеме оно делает предметом международного договора. Любые попытки навязать критерии отбора таких вопросов как раз и были бы вмешательством во внутренние дела и нарушением суверенитета»¹¹, – верно отмечает Э.М. Аметистова.

В современную эпоху в условиях все более возрастающей взаимозависимости государств в различных областях общественной жизни существование неограниченной правоспособности государств также невозможно. Наиболее убедительным доказательством, демонстрирующим правоспособность государств принимать самостоятельные решения, «ограничивающие государственные права», на наш взгляд, являются положения конституций государств, касающиеся делегирования национальных полномочий государств международным организациям¹²:

– пункт 2 ст. 9 Конституции Австрийской республики 1920 года (в ред. Федерального конституционного закона Австрии 1981 года): «На основании закона или государственного договора, одобряемого согласно статье 50, абзацу 1, отдельные суверенные права Федерации могут быть переданы межгосударственным учреждениям и их органам...»;

– параграф 93 Конституции Бельгии 1962 года (поправки 1970 года): «Только международным организациям, создаваемым на основе межгосударственных соглашений, могут быть переданы некоторые государственные властные полномочия в силу договора или закона»;

– пункты 2, 3 ст. 28 Конституции Греции 1975 года: «2. Во имя служения важным национальным интересам и развития сотрудничества с другими государствами возможно путем заключения конвенции или соглашения признание за органами международных организаций

¹¹ Аметистова Э.М. Современные тенденции развития права европейских сообществ // Советское государство и право. 1985. № 7. М., С. 90.

¹² Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. М., 2003; Конституции государств Европы. Сборник. М., 2001.

предусмотренных Конституцией компетенций. Для принятия закона о ратификации такой конвенции или соглашения требуется большинство в три пятых от общего числа депутатов Парламента. 3. Греция может свободно, путем принятия закона абсолютным большинством общего числа депутатов Парламента, пойти на ограничения в области осуществления национального суверенитета, если это диктуется важными национальными интересами, не затрагивает прав человека и основ демократического строя и производится на основе принципов равенства и с соблюдением условий взаимности»;

– статья 20 Конституции Дании 1953 года: «Полномочия, предоставленные настоящей Конституцией государственным органам Королевства, могут быть в пределах, установленных законом, делегированы международным организациям, созданным по взаимному согласию с другими государствами в целях содействия развитию международного правопорядка и сотрудничества»;

– пункт 5 і ст. 29 Конституции Ирландии 1937 года (поправки 1972 года): «Никакие положения Конституции не лишают силы изданные законы, принятые акты или меры, одобренные государством, которые необходимы в связи с обязательствами, вытекающими из членства в Европейском союзе или в Сообществах, и не препятствуют изданию законов, принятию актов или мер, одобренных Европейским союзом или Сообществами или их институтами или компетентными органами в соответствии с договорами, создавшими Сообщество, иметь силу закона государства...»;

– статья 93 Конституции Испании 1978 года: «Органическим законом предоставляется право заключения договоров, предусматривающих право участия в международных организациях или учреждениях, осуществляющих функции, не противоречащие положениям Конституции. В зависимости от обстоятельств на Генеральные кортесы или Правительство возлагается обязанность обеспечивать исполнение этих договоров и решений, исходящих от международных или наднациональных организаций, которым была передана соответствующая компетенция»;

– статья 11 Конституции Италии 1947 года: «Итальянское государство... соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость; ... она оказывает помощь и содействует международным организациям, стремящимся к этим целям»;

– статья 49 bis Конституции Великого герцогства Люксембург 1868 года (поправки 1956 года): «Осуществление полномочий, зарезервированных Конституцией за законодательной, исполнительной и судебной властями, может быть временно возложено договором на учреждения по международному праву».

– статья 92 Конституции Королевства Нидерландов 1983 года (поправки 1956 года): «Законодательные, исполнительные и судебные функции могут быть переданы международным организациям по международным договорам или в соответствии с международными договорами при условии соблюдения требований, установленных пунктом 3 статьи 91».

– пункт 6 ст. 7 Конституции Португальской Республики 1976 года (поправки 1982 года): «Португалия может на условиях взаимности при уважении принципа субсидиарности и с целью социального и экономического единения договариваться о передаче сообществу для исполнения полномочий, необходимых для строительства Европейского союза»;

пункт 3 ст. 8. Конституции Португалии 1976 года: «Нормы, исходящие от компетентных органов международных организаций, в которых состоит Португалия, действуют непосредственно во внутреннем праве, поскольку это установлено в соответствующих учредительных договорах».

– параграф 96 Конституции Финляндии 1999 года: «Эдускунта рассматривает предложения о таких правовых актах, договорах или других мероприятиях, которые передаются в Европейский союз и которые так или иначе согласно Основному закону должны передаваться на ее рассмотрение...»;

– статья 24 Основного закона ФРГ 1949 года: «Федерация может законом передавать свои суверенные права межгосударственным учреждениям... Федерация согласится на такие ограничения своих суверенных прав, которые должны привести к установлению и обеспечению мирного и длительного порядка в Европе и между народами всего мира»;

– параграф 5 гл. 10 Конституции Швеции 1974 года: «По прямому предписанию данной Формы правления может быть решено передать право на принятие решений другому государству, или присоединиться к международному договору либо к установленному им условию или обязательству, или передать в ограниченном объеме права междуна-

родной организации для целей мирного сотрудничества, когда государство примет решение или будет принимать решение, либо Международному суду...»; и др.

Особенно стойкими в сознании политиков и населения остаются представления о государственном суверенитете, связанные со страхом утраты независимости. Британский юрист М. Эйкхерст считает, что государственный суверенитет означает прежде всего независимость: «когда говорят, что государство суверенно, это значит, что оно независимо, то есть не находится в зависимости от какого-либо другого государства»¹³. М. Эйкхерст даже предложил заменить слово «суверенитет» словом «независимость», поскольку суверенитет, по его мнению, вообще «не является юридическим термином, имеющим четко определенное значение, а выражение, полностью относящееся к сфере эмоций»¹⁴.

Однако более корректной представляется точка зрения профессора С.В. Черниченко, который справедливо утверждает, что «отождествлять суверенитет только с независимостью государства по отношению к другим государствам – значит обращать внимание лишь на одну его сторону»¹⁵. В доказательство он приводит тот факт, что «формально государство, чья территория оккупирована, рассматривается как сохраняющее свой суверенитет и международную правосубъектность. Суверенитет, личность и международная правосубъектность государства связаны друг с другом. Временная утрата государством личности не исключает сохранения его суверенитета наряду с его международной правосубъектностью»¹⁶.

Как писал Г. Еллинек, «суверенитет есть свойство, и при том такое, которое не может быть ни увеличено, ни умалено. Суверенитет логически представляет превосходную степень, он не поддается раздроблению и терпит рядом с собой только однородные величины того же вида. Поэтому могут существовать рядом друг с другом много суверенных государств, но отнюдь не в качестве носителей одной и той же государственной власти»¹⁷. Государственный суверенитет предполагает, что ни одно государство не может осуществлять свою власть в отно-

¹³ Akehurst M. A Modern Introduction to International Law. L., 1987. P. 16.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Черниченко С.В. Теория международного права. В двух томах. Том II «Старые и новые теоретические проблемы». М., 1999. С. 42.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб. 1908. С. 54.

шении другого государства. Суверенитет одного государства перестает действовать там, где начинает действовать суверенитет другого государства. Еще в начале прошлого века было подмечено, что «никакое государство не отвечает перед судами другого государства»¹⁸.

Трудно согласиться с мнением А.С. Фещенко, который утверждает, что с течением времени в результате развития мирового сообщества «меняется суверенитет, его границы и содержание»¹⁹. Безусловно, изменения происходят, но они касаются объема и содержания так называемых суверенных прав государств, predeterminedенных наличием суверенитета у государства, но не самого качества суверенитета. Очевидно, что в результате усиления политической и экономической интеграции мировой экономики, развития глобализации и деятельности надгосударственных организаций государственные права преобразовываются. Речь идет о вопросах внутренней компетенции государств, традиционно относящихся к важным аспектам государственного суверенитета, – экономике, обороне, правам граждан и др., которые в определенных случаях современные государства решают на многостороннем уровне. Но преобразование прав государства – его правоспособности не означает ограничения суверенитета. Суверенитет как качественная категория не имеет границ.

Появление утверждений об «ограничении суверенитета», на наш взгляд, происходит по причине ошибочного приравнивания суверенитета, являющегося неотъемлемым и сущностным качеством государства, к суверенным правам государства, которые называются суверенными только потому, что они государственные. Встречающиеся в политической и юридической литературе такие выражения, как: «суверенитет... как совокупность прерогатив»²⁰, «ограничение и уступка части суверенитета»²¹, «умаление государственного суверенитета»²², «суверенные полномочия»²³, «ограничение суверенитета не

только возможно, но и необходимо»²⁴, «суверенные прерогативы уменьшаются»²⁵, «относительный суверенитет»²⁶, «поступаться частью своего суверенитета»²⁷, «частичное самоограничение суверенитета государства»²⁸, «добровольно ограничивая свой суверенитет вплоть до полной его утраты»²⁹, «границы суверенитета существовали всегда,... с изменением факторов изменялись границы суверенитета»³⁰, «количественные ограничения суверенитета»³¹ и др., по сути, имеют отношение не к качеству суверенитета, а к известным правам государства.

Неправильное понимание и использование подобных словосочетаний нередко приводит к следующим ошибочным выводам: «Количественный показатель степени уступки суверенных прерогатив может дойти до такой критической черты, когда суверенитет как качество может исчезнуть. Однако этот предел, как представляется, может быть растянутым во времени и в правовом пространстве»³²; «Содержание суверенитета не является статичным, оно носит эволюционный характер и имеет тенденцию к самоограничению»³³; «Прогрессивное развитие международного права может выражаться в передаче государства-

¹⁸ Бараташвили Д.И. Американские теории международного права. М., 1956. С. 78.

¹⁹ Василенко В.А. Указ. Соч. С. 168; Grievies F.L. Supranationalism and International Adjudication. Urbana, 1969. P. 2-10; Lucas M.R. Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations. Hamburg, 1999. P. 15.

²⁰ Василенко В.А. Указ. Соч. С. 23; Lideiner-Wildau K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden, 1970. P. 118.

²¹ Фещенко А.С. Проблема наднациональности в деятельности международных организаций и международное право. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 47.

²² Верещетин В.С. «Общее правовое поле» современного мира // С.Ж.М.П. № 3–4. 1991. М., 1992. С. 7; Кузьмин Э.Л. Мировое государство: иллюзия или реальность? Критика буржуазных концепций суверенитета. М., 1969. С. 51; Пустогаров В.В. Международная деятельность субъектов Федерации // Московский журнал международного права. М., 1992. № 2. С. 10; Рыбаков Ю., Скотников Л., Змеевский А. Примат международного права в политике // Международная жизнь. 1989. № 4. С. 66; Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты. Динамика развития. М., 1992. С. 71.

²³ Иванов М.К. Правовая система европейских сообществ и международное право. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 37, 67–68; Кузнецов В.И. Проблемы теории и практики международного права в процессах европейской экономической интеграции. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1981. С. 284; Фещенко А.С. Указ. соч. С. 47.

²⁴ Левин Д.Б. Суверенитет. М., 1948. С. 7.

²⁵ Королев М.А. Указ. соч. С. 5; Толстухин А.Э. Указ. соч. С. 114; Grievies F.L. Op. cit. P. 5.

²⁶ Королев М.А. Указ. соч. С. 6.

²⁷ Толстухин А.Э. Указ. соч. С. 113.

¹⁸ Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Юрьев, 1909. С. 83.

¹⁹ Фещенко А.С. Проблема наднациональности в деятельности международных организаций и международное право. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 43–44.

²⁰ Королев М.А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. М., 1997. № 2. С. 5.

²¹ Василенко В.А. Основы теории международного права. Киев, 1988. С. 168.

²² Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991. С. 8.

²³ Толстухин А.Э. Правовая природа Европейского союза. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 135–136.

ми определенной компетенции международным организациям, что нередко расценивается как пример ограничения (хотя и добровольного) суверенитета. Имея в виду такого рода примеры, представители доктрины говорят о делимости суверенитета как совокупности суверенных прав и, следовательно, возможности отказа от части их со стороны государства»³⁴; «Каждое государство подвергается «количественным» ограничениям своего суверенитета, которые, однако, не разрушают базовый суверенный характер государства. Такие «количественные» ограничения суверенитета вытекают из двух источников: природы международных отношений и добровольных ограничений»³⁵.

Сложно также принять точки зрения, которые по вопросу об ограничении суверенитета придерживаются следующих позиций: «... развитие международного права приводит и к некоторому правовому ограничению суверенитета»³⁶; «... строительство нового миропорядка немыслимо без дальнейшего самоограничения государственного суверенитета и возрастания роли наднациональных институтов»³⁷. Или, например, такие сомнительные рассуждения: «Современное развитие международных организаций пока не дает полного ответа на вполне естественный вопрос: до какой степени следует правовыми средствами ограничить в рамках международной организации суверенитет, чтобы государство перестало быть субъектом международного права. Иначе говоря, международное право сегодня не знает таких средств, которые позволили бы настолько глубоко воздействовать на компетенцию государства, что это повлекло бы исчезновение суверенного образования»³⁸.

Следует понимать, что даже теоретически современное международное право вряд ли узнает «средства» в рамках международной организации, которые позволили бы путем воздействия на компетенцию государства повлечь исчезновение суверенного образования без его согласия, поскольку в рамках международной организации невозможно ограничить качество суверенитета государства без нарушения самого международного права или изменения фактического статуса

³⁴ Иванов М.К. Указ. соч. С. 37

³⁵ Grievies F.L. Op. cit. P. 5.

³⁶ Левин Д.Б. Указ. соч. С. 143.

³⁷ Верещетин В.С. Указ. соч. С. 7.

³⁸ Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 147.

такой международной организации. Важно подчеркнуть, что полномочия любого государства несоизмеримо шире, чем полномочия всех международных организаций вместе взятых.

Государственные права – это неограниченная совокупность легитимных возможностей государства, тогда как суверенитет – это неотъемлемое качество независимого государства, обладающего территориальным верховенством. Суверенные права государства являются таковыми в силу существования государственного суверенитета, а не наоборот – суверенитет не предопределен и не зависит от существования определенных суверенных прав. Суверенные права государства – это его государственные права, не более и не менее того. «Приписывание суверенитету прав государственной власти приводит лишь к смешению этих двух разных понятий»³⁹. Суверенитет не может и не должен определяться через сумму полномочий государства, а рассматриваться как признак «определенного положения государства в динамичном процессе истории, выражение определенных функциональных отношений»⁴⁰.

Во избежание возможности придания качеству суверенитета государств несвойственной ему делимости или дискретности представляется целесообразным не использовать словосочетание «суверенные права» в международно-правовых работах как синонимичное словосочетаниям «государственные права» или «права государства». Ни о каком делении суверенитета на части или частички любой величины речи идти не может. Поэтому не существует суверенитета «разделенного, фрагментарного, уменьшенного, ограниченного, относительного»⁴¹.

Что касается государственных прав, то их количество бесконечно, но не абсолютно, и любая их реализация, будь то непосредственно государством или через межгосударственные механизмы, например международные организации, является подтверждением независимости, самостоятельности и суверенитета государства. Во многом такую точку зрения разделяет М.А. Королев: «Сущностную сторону понятия суверенитета необходимо отличать от того объема суверенных прав, которыми обладает государство. Именно их нередко отождествляют с суверенитетом»⁴².

³⁹ Чобан А.А. Указ. соч. С. 12.

⁴⁰ Иванов М.К. Правовая система европейских сообществ и международное право. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 37–38.

⁴¹ Еллинек Г. Указ. соч., С. 328.

⁴² Королев М.А. Указ. соч., С. 5

Суверенитет как качество государства имеет отношение только к вопросу существования государства как субъекта международного права – его правосубъектности, а «суверенные права», точнее, права государства – к вопросу его правоспособности, порожденной именно наличием суверенитета. Правосубъектность государства абсолютна, а правоспособность относительна. Утрата государством суверенитета означает и утрату им своей международной правосубъектности.

«Суверенитет не зависит от объема осуществляемых государственной властью функций, а от свободы государства возлагать на себя или отказываться от тех или иных полномочий»⁴³. Причем об абсолютных категориях независимости или верховенства речи не идет. Как справедливо отметил профессор С.В. Черниченко: «Не может быть ни абсолютного верховенства, ни абсолютной независимости, особенно в современных условиях, при интенсивном росте взаимозависимости государств»⁴⁴. Добавим лишь, что абсолютными являются международная правосубъектность и суверенитет государства.

Общепризнанно, что участие государств в многостороннем общении и международных организациях путем реализации любого объема и качества своих неотъемлемых прав является не ограничением, а реализацией суверенитета, даже если речь идет о правах, которые государства обычно относят к внутригосударственной компетенции. Рамки реализации государственных прав обусловлены прежде всего взаимной заинтересованностью государств уважать суверенитет и независимость других государств. Важно подчеркнуть, что лимитирование свободы действий суверена, вытекающее из его международно-правовых обязательств, представляет собой не ограничение государственного суверенитета, а ограничение государства в осуществлении определенных прав – ограничении правоспособности.

Неограниченность государственного суверенитета следует рассматривать не как фактическое всемогущество государства, а как правовую неограниченность. По точному выражению В.А. Соколова: «Неограниченность суверенитета не может рассматриваться как неограниченность международным правом, а только как свобода государства поступать так, как оно считает необходимым в рамках права, не подчиняясь какой бы то ни было чужой власти»⁴⁵. Правовой свободе прежде

всего соответствует обязанность государства не вторгаться в сферы, относящиеся к внутренней компетенции других государств. Как верно подчеркнул Н.А. Ушаков: «Установление международным правом юридических пределов свободы внешнеполитических действий государств есть не ограничение суверенитета, а наоборот, утверждение государственной независимости в международных отношениях»⁴⁶. Суверенную государственную власть можно считать безграничной только в том смысле, что никакая другая власть юридически не может воспрепятствовать ей в изменении ее собственного правопорядка.

Любой международный договор в различной степени несет с собой как реализацию государственных прав, так и ограничение прав его государств-участников. Суверенные государства, преследуя свои национальные интересы, добровольно соглашаются осуществлять и ограничивать свои прерогативы посредством международных договоров, поскольку, как правильно отмечает Ф. Гривз, «это им выгодно и... из соображений «простой предусмотрительности»⁴⁷. Возрастающая взаимозависимость государств на современном этапе развития только подтверждает такое понимание суверенитета. Добавим, что никакие «международные обязательства не лишают государства их универсальной правоспособности»⁴⁸.

Абсолютный характер суверенитета также проявляется в вопросе международной правосубъектности федеративного государства и международной правоспособности его субъектов. Как известно, основной федеративного государства является международный договор, который в момент появления нового государства становится внутригосударственным договором, как правило, устанавливающим основное распределение полномочий. В федерации отношения между субъектами регулируются конституцией и внутригосударственными актами и определяются уже нормами внутригосударственного, а не международного права.

В федеративном государстве суверенной может быть лишь федерация, которая и является международно-правовым субъектом. Суверенитет федеративного государства возможен лишь при отсутствии суверенитета у субъектов федерации, даже если они фактически

Красноярск, 1988. С. 31.

⁴⁶ Ушаков Н.А. Указ. соч. С. 76

⁴⁷ Grievs F.L. Op. cit. P. 2–10.

⁴⁸ Пустогаров В.В. Международная деятельность субъектов Федерации // Московский журнал международного права. М., 1992. № 2. С. 10.

⁴³ Чобан А.А. Указ. соч. С. 12–13.

⁴⁴ Черниченко С.В. Теория международного права. В двух томах. Том II «Старые и новые теоретические проблемы». М., 1999. С. 54.

⁴⁵ Соколов В.А. Теоретические вопросы межгосударственных правоотношений.

сохраняют статус государств. Само объединение государственных субъектов становится единым суверенным государством – федерацией. Такое государство обладает верховенством на пространстве, охватывающем все территории бывших самостоятельных государств или иных территориальных субъектов. До тех пор, пока объединяющиеся государства сохраняют свой суверенитет, говорить о федерации совершенно неверно. После объединения бывшие независимые государства приобретают статус административных единиц объединения, обычно субъектов федерации.

С формально-юридической точки зрения субъекты федерации располагают определенными государственными полномочиями как внутри государства, так и вовне. Как правильно отметил голландский юрист Г. Шермес, в федерациях ее субъекты обладают собственными полномочиями, в том числе в сфере международного общения⁴⁹. Субъекты федерации имеют право вступать в международные отношения и даже заключать международные контракты. Для заключения международных договоров субъекту федерации необходимо получение соответствующих полномочий от федерации в целом. Известный американский юрист П. Хэй, подразделяя суверенитет на внутренний и внешний, считает, что «внутренний суверенитет (юрисдикция) может быть поделен, например, между органами федерации и органами ее членов, однако внешний суверенитет является неделимым, федерация на международной арене – это единое государство»⁵⁰.

Содержащееся в Конституции России решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом⁵¹. Согласно российской Конституции суверенитет России, ее конституционно-правовой статус, федеративное устройство и полномочия не могут рассматриваться как производные от суверенитета,

⁴⁹Schermer H.G. *International Institutional Law*. Alphen aan den Rijn. Netherlands, 1980. P. 776.

⁵⁰Hey P. *Federalism and Supranational Organizations. Patterns for New Legal Structures*. London, University of Illinois Press, 1966, P. 63.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда России от 07.06.2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

провозглашаемого субъектами федерации, поскольку тем самым ограничивались бы суверенитет России и верховенство ее Конституции на всей территории государства, а также и создавалась бы возможность одностороннего изменения субъектом федеративного устройства, принципа равноправия российских субъектов, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти ее субъектов⁵². Суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью. Конституция не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации⁵³.

Отсутствие у российских субъектов, в том числе у республик, суверенитета подтверждается и положениями ст. 15 ч.4 и ст. 79 Конституции России, из которых вытекает, что только Российская Федерация как суверенное государство вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором⁵⁴. Признание Конституцией России суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти⁵⁵, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов⁵⁶.

Республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих консти-

⁵² Там же.

⁵³ Конституция Российской Федерации: преамбула, ст. 3; ст. 4; ст. 5; ст. 15 ч. 1; ст. 65 ч. 1; ст. 66 и ст. 71 п. «б».

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда России от 13.03.1992 г. по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30.08.1990 г., Закона Татарской ССР от 18.04.1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29.11.1991 г. «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21.02.1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан».

⁵⁵ Конституция Российской Федерации: ст. 5 ч. 3.

⁵⁶ Конституция Российской Федерации: ст. 4 ч. 2; ст. 15 ч.1, ст. 67 ч. 1. Постановление Конституционного Суда России от 07.06.2000 г.

туциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным⁵⁷. Признание суверенитета за республиками, при том что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушает принцип равноправия всех субъектов России, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти⁵⁸. Субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством⁵⁹.

Субъекты федерации, являясь государственными образованиями, могут иметь свою систему высших органов власти, управления и суда. Признание за субъектами федерации каких-либо прав и обязанностей в международно-правовой сфере зависит исключительно от норм внутригосударственного права федерации. Только в этом смысле, полагаем, субъекты федерации могут обладать ограниченной международно-правовой правоспособностью одновременно с универсальной правоспособностью федерации и ее абсолютной международной правосубъектностью.

В международно-правовой доктрине не ставится под сомнение, что федерация, в отличие от конфедерации и тем более международной организации, является государственно-правовым образованием⁶⁰. Однако в истории существует немало примеров, когда федерация была образована путем заключения международного договора, который после вступления в силу преобразовывается во внутригосударственный акт⁶¹. Например, на международно-правовой основе был создан Северогерманский союз в 1867 году. Путем присоединения одного государства к другому были образованы Королевство Югославия в 1918 году (к Сербии присоединились Черногория и территории, входившие в состав Австро-Венгрии, – Хорватия, Словения, Далмация, Босния и Герцеговина, Воеводина). Объединение Германии в единую

федерацию в 1990 году произошло путем присоединения ГДР к ФРГ на основе решения Народной палаты ГДР, поддержанного ФРГ.

Юридических препятствий для заключения международного договора между двумя или более государствами об образовании государственного объединения, будь то федерация, конфедерация или унитарное государство, не существует. Созданию федерации может предшествовать совместное существование суверенных государств, например в рамках конфедерации, при котором их отношения между собой и с внешним миром координируются из единого центра. Так, например, в договоре 1922 года об образовании СССР говорилось, что союз государств будет конфедерацией, поскольку его субъектами являются суверенные государства, которые сохраняют все атрибуты государства. Конфедерация обычно не является стабильным союзом государств и эволюционирует либо в сторону распада объединения государств, либо в сторону создания федерации. Так, конфедеративный характер СССР быстро преобразовался в федеративный, и советское государство являлось конфедеративным только на бумаге⁶².

Таким образом, основная идея суверенитета на современном этапе заключается в том, чтобы государство было в состоянии в каждый момент времени свободно взять на себя осуществление необходимых ему полномочий либо отказаться от их осуществления, включая «сохранение возможности отказаться от ранее принятых международных обязательств»⁶³, а не только в правовой способности государства к выбору своей позиции. В отличие от государственных прав, универсальным объемом которых обладает независимое государство, суверенитет государства неделим. Что же касается реализации государственных прав, то любое их осуществление, будь то непосредственно государством, субъектами федерации или через многосторонние межгосударственные механизмы, является подтверждением независимости, самостоятельности и абсолютного характера суверенитета государства.

В настоящее время суверенитет как качественная категория сохраняет свой абсолютный характер. Государственный суверенитет не имеет границ, он неделим, представляя собой единую волю народа, – он либо есть, либо его нет. Наличие суверенитета служит признаком, отличаю-

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда России от 07.06.2000 г.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ См., например: Юмашев Ю.М. Правовая эволюция Европейских сообществ: до и после Маастрихта // Московский журнал международного права. М., 1992. № 3, С. 76–77; Hey P. Federalism and Supranational Organizations. Patterns for New Legal Structures. London, University of Illinois Press, 1966. P. 87.

⁶¹ Смирнов И.А. «Общеввропейский дом» и европейское правовое пространство // Московский журнал международного права. М., 1992. № 3. С. 101.

⁶² Гречко Л.В., Шинкарецкая Г.Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. М., 1994. № 2. С. 64.

⁶³ Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976. С. 35.

щим независимое государство от других субъектов международного права. Само современное международное право основано на абсолютной природе суверенитета, гарантирующей независимость и самостоятельность государств независимо от характера их взаимоотношений и объема осуществляемых полномочий. В силу международно-правовой правосубъектности государства и абсолютного характера его суверенитета государство не подчиняется власти других государств, однако согласно нормам международного права, его правоспособность ограничена, поскольку, как минимум, государство обязано уважать суверенитет других государств.

Criticism of the Concept of the Relative State Sovereignty (Summary)

*Alexei A. Moiseev**

The author of the article criticizes the concept of the relative character of State sovereignty. At present sovereignty preserves its absolute nature. The State sovereignty has no borders, it is indivisible, representing a common will of a people – it either there is or it does not exist. Presence of the sovereignty is an attribute distinguishing the independent State from other subjects of international law. The contemporary international law is based on absolute nature of sovereignty, which guarantees independence and self-reliance of States irrespective of character of their international relations and volume of carried out powers. Realization of the State rights directly by State, by subjects of federation or through the international organizations is a confirmation of independence and the absolute nature of the State sovereignty. In view of absolute nature of State sovereignty, any State is not subordinated to the authority of other States. However, according to the norms of international law, its law capacity is limited, as, at least, a State is obliged to respect the sovereignty of other States.

* Alexei A. Moiseev – PhD in Law, professor assistant of the Faculty of International law, Diplomatic Academy MFA Russia.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Об итогах первой и второй специальных сессий Совета ООН по правам человека

*Чумарев С.Л.**

Начальный этап деятельности нового главного органа ООН по правам человека ознаменовался принятием ряда процедурных решений, позволивших Совету по правам человека (вспомогательному органу Генеральной Ассамблеи ООН) с формальной точки зрения обеспечить преемственность в своей деятельности и перенять от Комиссии ООН по правам человека (функциональной комиссии ЭКОСОС) основные функции и механизмы. Мандаты всех без исключения специальных механизмов, подлежащих обзору в Совете по правам человека (СПЧ) с целью их рационализации, были продлены на год без каких-либо изменений, чтобы обеспечить некоторую стабильность в работе новой правозащитной составляющей ООН. Однако эти меры переходного периода не замедлили сказаться на эффективности субстантивной деятельности Совета, которая по итогам двух регулярных сессий близка к нулю.

В этой связи особый интерес вызывает использование в новых условиях «унаследованного» Советом от Комиссии института специальных сессий, в ходе которых СПЧ фактически и принимал свои первые решения по существу актуальных проблем правозащитной повестки дня.

По инициативе Организации Исламская конференция (ОИК) и при содействии ее партнеров из числа государств-членов и наблюдателей в Совете по правам человека в Женеве дважды созывались специальные сессии СПЧ по приоритетным для ОИК вопросам – положению

* Чумарев Сергей Леонидович – к.ю.н., сотрудник Постпредства РФ при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве.