ГОСУДАРСТВО И ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ

DOI: 10.12737/jflcl.2019.3.1

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОЦЕССЫ, КОНСТИТУЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

Россия, 119019, г. Москва, ул. Знаменка, 10

E-mail: vechirkin@yandex.ru

В государствоведении и конституционном праве используются три понятия суверенитета: народный, национальный и государственный. Народный суверенитет означает власть народа, его высшую волю и право на установление избранного народом правового статуса человека и гражданина, общественного и государственного строя, порядка отношений с другими государствами и международными объединениями. Национальный суверенитет характеризует суверенные права наций, в том числе право на самоопределение. Государственный суверенитет неразрывно связан с одним из основных принципов международного права — невмешательством во внутренние дела государств. Он означает высшую власть государства на данной государственно организованной территории, юридическую независимость государства от других государств и иных структур. Только государство устанавливает основы государственного режима и правопорядок в обществе.

Первым в науке, а затем в юридических документах XVII в. получил признание государственный суверенитет. В XVIII в. в правовых актах американской и французской буржуазно-демократических революций закреплён народный суверенитет. Конституционное признание национального суверенитета связано с первыми основополагающими правовыми актами Советской России. В статье рассматриваются только понятие государственного суверенитета и особенности реализации этого правового принципа в условиях современной глобализации в связи с созданием не просто международных союзов, а устойчивых объединений государств интеграционного экономического и следующего за этим интеграционного политического характера.

Особые проблемы теоретического и практического характера возникают в связи с этим в Европейском Союзе. В конституциях государств — членов Европейского Союза после вступления в ЕС иногда говорится об ограничении государственного суверенитета, а порой — о передаче от государств Европейскому Союзу некоторых суверенных прав и государственных полномочий. В других интеграционных объединениях подобных положений нет, хотя иногда (в Африканском союзе) имеются некоторые иные нормы, учитывающие современные реалии, предусматривающие в определенных случаях меры принудительного характера по отношению к государствам-членам. На наш взгляд, принцип государственного суверенитета, как он был провозглашен в документах XVII в., сохраняет свое значение, но при анализе отношений в интеграционных объединениях государств важно учитывать не только юридические положения, но и фактическое состояние, реалии и придавать некоторым сторонам принципа государственного суверенитета новое толкование.

Ключевые слова: государственный суверенитет, суверенные права, государственные полномочия.

Для цитирования: Чиркин В.Е. Интеграционные межгосударственные процессы, конституции и государственный суверенитет // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3. С. 5—19. DOI: 10.12737/jflcl.2019.3.1

INTEGRATIONAL INTERSTATE PROCESSES, CONSTITUTIONS AND STATE SOVEREIGNTY

V.E. CHIRKIN, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Moscow 119019, Russian Federation

E-mail: vechirkin@yandex.ru

In science of state and constitutional law there are three concepts of sovereignty- people's, national and state one. Popular sovereignty means rule of the people, its will, supreme right to the chosen legal status of man and of the citizen, public order and government, the order of relations with other states and international associations. National sovereignty characterizes the sovereign rights of nations, peoples, including the right to self-determination. State sovereignty is indissolubly connected with one of the basic principles of international law, non-interference in the internal affairs of states other structures. Only the state establishes a regime of state and law and order in society, although both are democratic and authoritarian.

First in science and then in the legal documents of XVII century (the Peace of Westphalia, 1648) recognized the sovereignty of the state. In the XVIII century the legal acts of American (United States) and French bourgeois-democratic revolutions establishes the people's sovereignty. Constitutional recognition of national sovereignty is connected with the first basic legal acts of the Soviet Russia. This article discusses only the notion of the state sovereignty and the characteristics of the implementation of state sovereignty in the context of contemporary globalization, creating not just international alliances and sustainable associations of states not only to economic integration, but also the integration of a political nature.

Special problems of theoretical and practical problems arise in this regard in the European Union, but not only there. The constitutions of EU Member States after the accession to the EU sometimes refers to the limitation of state sovereignty, sometimes the transfer from states to the European Union of certain sovereign rights and government powers. Other integration associations do not have such provisions, but there are some other rules that take into account present-day realities. In our view, the principle of state sovereignty, its value will be saved, but it is important to take into account not only legal provisions, but also the actual condition, the situation of our time and give it a new interpretation of the principle of state sovereignty.

Keywords: state sovereignty, sovereign rights, state powers.

For citation: Chirkin V.E. Integrational Interstate Processes, Constitutions and State Sovereignty. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 3, pp. 5—19. DOI: 10.12737/jfcl.2019.3.1 (In Russ.).

Понятие суверенитета: история и современность. По мнению исследователей, слово «суверенитет», появившееся в Средние века в языках Западной Европы, происходит от латинского “superamus” — превосходство, высшее место, верховенство, причем не в сравнительной, а в превосходной степени, что означает: выше этого нет. Видимо, в XII—XIII вв. слово «суверенитет» (с разным написанием на английском, французском, немецком языках) получило публично-правовое, властное значение. В исторических хрониках тех времен говорится, что барон — суверен в своем феоде¹.

В ходе создания централизованного и абсолютистского государства понятие суверена и признаки суверенитета были отнесены к монарху. Это обосновывалось в работах мыслителей того времени (наиболее известны труды итальянца Н. Макиавелли (1469—1527) и француза Ж. Бодена (1529/30—1596). Речь тогда шла о государственном суверенитете, который концентрировался в личности монарха (прилагательное «государственный» появилось позднее). Правовые акты того времени и практика общественной жизни исходили из принципа: монарх всевластен. Король Франции Людовик XIV де Бурбон (1638—1715), как сообщают источники, говорил: «Государство — это я».

Тем не менее понятие государственного суверенитета уже тогда постепенно отделялось от личности монарха и стало выступать как важнейший правовой принцип. Он был закреплен в международном договоре между некоторыми государствами и княжествами Европы (Вестфальский мир, 1648 г.) и понимался в дальнейшем как верховенство государственной власти во внутренних делах (хотя феодальная верхушка еще была сильна) и независимость го-

сударства во внешних отношениях. О том, что этот принцип действует в рамках права, тогда еще не говорилось. В настоящее время государственный суверенитет — не только научная категория, как иногда утверждают², но и регулятивный правовой принцип, норма.

Французский мыслитель Ж.-Ж. Руссо (1712—1778) в своих работах (наиболее известна его книга «Об общественном договоре, или Принципы политического права», 1762 г.) в противовес суверенитету монарха и суверенитету государства выдвинул идею народного суверенитета. Она была впервые включена как принцип общественного и государственного строя в Декларацию независимости США 1776 г. и Декларацию прав человека и гражданина во Франции 1789 г. Народный суверенитет понимался как высшее, непрекращаемое право народа устроить свою жизнь, установить основы положения человека, общественного и государственного строя, отношения с другими государствами по воле самого народа. Обычно с этим связывалось демократическое принятие народом, его избранными представителями демократической конституции государства. Если такая конституция есть, то с позиций права предполагается, что в демократических странах осуществляется народный суверенитет, хотя с позиций политологии, государствоведения необходимы также реальное осуществление такой конституции и некоторые другие факторы.

Третье понятие суверенитета — национальный суверенитет — было сформулировано российскими социал-демократами, в основном большевиками, в XX в. и включено в документы советской власти. Оно означало право наций (народов, этносов) на самоопределение в различных формах (автономия, федерирование с другими этносами и др.) вплоть до отделения от государства и образования (при наличии

¹ См.: *Леонов А.С.* Государственный суверенитет: этимология и предыстория развития концепта // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2014. № 3. С. 131—135.

² См.: *Лексин И.В.* Суверенитет и государство: концептуальные взаимосвязи и расхождения // *Российское право. Образование, практика, наука*. 2018. № 3. С. 17—29.

необходимых условий) самостоятельного государства³. Право народов на самоопределение записано в Уставе ООН (ст. 1), ст. 5 Конституции РФ 1993 г. («самоопределение... в Российской Федерации», важно обратить внимание на предлог «в»). Этот принцип в нашу эпоху осуществлялся и в индивидуальном (образование государств Восточный Тимор, Эритрея, Южный Судан), и в массовом масштабе, например, особенно во второй половине XX в. при освобождении многих стран от колониальной зависимости и образовании более 100 новых государств. Выше названы новые государства, признанные ООН позднее.

Таким образом, в политических отношениях, в конституционном праве в наше время существуют три понятия суверенитета. Иногда, особенно в справочниках, говорится вообще о суверенитете. В статьях в Интернете сказано, что имеется 19 определений этого рода, но по существу в таких определениях имеется в виду государственный суверенитет. Да и сложно дать содержательное понятие суверенитета вообще, которое охватывало бы все три названные выше явления. Такое определение сводится по сути к слову «верховенство» с добавлением упоминаний о народе, государстве, этносе, но это разное верховенство, проявление неодинаковой воли. Поэтому общее понятие суверенитета, если пытаться его дать, может ограничиться словами о верховенстве воли и прав народа, государства, нации (этноса) в политических и правовых отношениях с другими субъектами таких отношений.

Длительное время понятие суверенитета имело политический характер, речь шла о власти, в том числе власти этноса при изменении формы публично-территориального устройства или выходе из государства. В наше время, особенно после образования интеграционных объединений государств и появления санкций одних государств против других (наиболее известны санкции США и ЕС против России), появился термин «экономический суверенитет государства»⁴. Пока нет терминов о социальном, культурном или духовном (идеологическом) суверенитете государства, но при таком подходе они могут возникнуть. Появились же статьи чиновников об особой «суверенной демократии» в России⁵, утверждения об экономической, налоговой, бюджетной конституциях, даже о ликвидации конституции вообще как архаичного явления⁶. Го-

товится создание «самостоятельного, суверенного Рунета»⁷, на что потребуется не менее 30 млрд руб. К тому же, если речь идет о государстве, при упоминании об экономическом суверенитете экономические санкции против государства не могут не иметь политического характера, а среди санкций есть и непосредственно политические (например, против должностных лиц государства). Экономический суверенитет (если использовать это понятие по отношению к государству), на наш взгляд, лишь одна из сторон более общего понятия государственного суверенитета. Для выражения экономической независимости государства лучше найти иное слово. Кроме того, санкции в товарообороте между Китаем и США показывают, что экономический суверенитет в современном взаимозависимом мире, как изначально понимается слово «суверенитет» в юриспруденции, вряд ли возможен. Нет государств, которые могли бы производить сами все необходимое для экономики и жизни человека. Юридическая наука, да и вообще наука, требует ясности и точности в терминологии.

В данной статье на фоне названных понятий и в связи с ними рассматривается только государственный суверенитет, понятие которого, как отмечалось, сложилось в XVII в. Сначала акцент делался на невмешательстве преимущественно вооруженным путем. В дальнейшем в качестве элементов суверенитета стали называть имманентность для государства (любое признанное государство презюмируется суверенным), неотъемлемость суверенитета (он слит с государством), исключительность такого явления для государства (неотчуждаемость от государства, неделимость и др.). Для себя люди установили, что понятие государственного суверенитета может быть только целостным. Нельзя быть частично суверенным — суверенитет либо есть, либо его нет.

Суверенитет не может быть ограничиваемым, однако это вовсе не означает произвол. Вестфальский мир, создавший концепцию суверенитета, установил и некоторые правовые рамки. Позднее было закреплено, что суверенитет внутри государств осуществляется в правовых рамках, определенных государством, и пока такие акты не отменены, они должны государством соблюдаться. Суверенитет государства на международной арене осуществляется в соответствии и в рамках международных договоров, в создании которых оно участвовало, к которым присоединилось или признает для себя обязывающими. В отношении тех норм многосторонних договоров, которые государство не признает обязывающими (признавая другие), оно вправе сделать оговорки.

Идеи конституционализма в отечественном законодательстве. М., 2019. С. 14—19.

⁷ URL: <https://thebell.io/suverennyj-runet-kak-on-budet-rabotat-i-chem-eto-grozit-polzovatelyam/>.

³ См.: *Хабриева Т.Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. 287 с.

⁴ См.: *Болдырев О.Ю.* Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография. М., 2018.

⁵ URL: http://www.uhlib.ru/politika/suverennaja_demokratija_ot_idei_k_doktrine_sbornik_statei/p5.php.

⁶ Подробнее см.: *Чиркин В.Е.* О некоторых заблуждениях по вопросам о характере, роли и будущем конституции //

Современные объединения государств, вопрос о власти и государственном суверенитете. Разные объединения государств существовали давно. Их создание приобрело новый импульс после Второй мировой войны. Начиная с 1945 г. в разных частях планеты было создано более десяти региональных международных объединений: Лига арабских государств (1945 г.), Организация американских государств (1948 г., ранее существовала в виде Панамериканского союза), Совет Европы (1949 г.), Африканский союз (его Учредительный акт подписан в Ломе (Республика Того) в 2002 г.), являющийся преемником Организации африканского единства (1963 г.), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН; 1967 г.), Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (1981 г.), Содружество независимых государств (СНГ; 1991 г.), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ; 1975 г.), Союзное государство Беларуси и России (1999 г.), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС; 2001 г.), Группа из пяти стран — Бразилия, Россия, Индия, Китай, с 2011 г. также Южно-Африканская Республика (БРИКС). В 2000—2014 гг. существовало Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), преобразованное с 2015 г. в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который входят Армения, Беларусь, Казахстан, Россия, Кыргызстан. В некоторых объединениях состоят несколько государств (БРИКС, ШОС), другие включают десятки государств (Африканский союз — 53, ОБСЕ — 57⁸). Все они охватывают огромную территорию и население (АСЕАН — более 1 млрд человек, ШОС — около 1,5 млрд, БРИКС — более 2,5 млрд человек).

Региональные объединения, как правило, имеют форму юридически слабо централизованной международной организации экономико-интеграционного, координационного характера (с включениями в области социальных отношений и культуры), но все они выполняют определенные политические задачи. Отдельные региональные организации, хотя в их основных документах (Устав Совета Европы 1949 г., Хартия Европейской безопасности ОБСЕ 1999 г.) упоминается только об экономике и социальных отношениях, а также общей безопасности, занимаются другими политическими вопросами (например, Совет Европы — стандартами в области прав человека, демократии, законности⁹). Характер таких задач и степень централизации неодинаковы. В Европейском Союзе (ЕС) централизация значительна,

в 2015 г. официально начал обсуждаться даже вопрос о создании собственной армии ЕС.

Юридически государства — члены таких объединений имеют равные права. Суверенное равенство государств-членов закреплено в их учредительных документах, решения, как правило, принимаются либо консенсусом (при отсутствии возражающих), либо единогласно представителями государств в органах союза, и каждое государство обычно имеет один голос. Но в современных условиях так бывает не всегда. В Африканском союзе можно обязать государство-член 2/3 голосов от общего числа членов. В ЕС государства-члены располагают не одним голосом, а большим их числом при принятии решений в одном из основных органов ЕС — Совете ЕС (Совете), а также в Парламенте ЕС (Европарламенте), причем разница в числе голосов государств-членов может составлять до 10 раз и более. Фактически же в них может доминировать одно государство, например в ОАГ — США, или группа государств — в ЕС.

Региональные международные организации имеют свои базовые документы — договоры, уставы, хартии, учредительные акты (иногда они соединяют то и другое). Обязывающих решений в отношении государств-членов и тем более физических и юридических лиц такие организации (кроме ЕС, и то в основном экономического характера) принимать не могут. Исключением является Африканский союз, в соответствии с его уставом (на практике этого не было) стремящийся к большей централизации. В пункте «h» ст. 4 говорится о праве Союза вмешаться в дела государства-члена в соответствии с решением Ассамблеи в связи с серьезными обстоятельствами, такими как военные преступления, геноцид и преступления против человечности¹⁰. Пункт 1 ст. 11 этого Устава предусматривает также: Исполнительный совет принимает свои решения консенсусом, или при недостижении такового большинством в две трети от числа государств — членов Союза (процедурные вопросы решаются простым большинством). Такая норма уже обязывает меньшинство. В ЕС решения тоже принимаются своеобразным квалифицированным большинством, причем голоса, распределенные между членами ЕС, учитывают численность населения и удельный вес государств-членов в экономике ЕС. Такие решения возлагают обязанности и на государства, представители которых, например, голосовали против. Некоторые слабые меры воздействия применяют другие региональные объединения, а Совет Европы устанавливает также стандарты (например, для избирательного права, по другим вопросам демократии). Юридически они как будто не обязательны, но Совет проводит мониторинг выполнения их государствами, указывает государствам на неис-

⁸ В ОБСЕ состоят не только европейские государства (например, США, Кыргызстан и др.).

⁹ Важнейшим результатом деятельности Совета Европы является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и создание Европейского суда по правам человека в 1959 г.

¹⁰ URL: <http://docs.cntd.ru/document/901880996> (дата обращения: 09.03.2015).

полнение стандартов. Есть и иные подобные формы и методы деятельности таких объединений. Может оказываться и обычное политическое давление на некоторые государства. В редчайших случаях использовались вооруженные формы. В марте 2015 г. Совет сотрудничества государств Персидского залива (в него входят страны мусульманского фундаментализма, где монархические семьи принадлежат к суннитам) предпринял вооруженные действия против одной из сект шиитского меньшинства — хуситов, вооруженным путем захвативших власть в Йемене. Эти обстоятельства, а не только юридические нормы, важно учитывать, определяя публично-правовую форму таких организаций.

Для осуществления своих целей региональные объединения создают систему органов. Это ежегодная консультативная ассамблея представителей государств-членов, постоянный комитет, исполнительный совет, постоянный совет, совет министров, консультативное совещание министров иностранных дел, в которых обычно, но не всегда, на равных началах (чаще по одному человеку в некоторых основных органах) представлены все государства-участники. Создаются координационные комиссии по различным вопросам экономики и культуры, генеральный секретариат, иногда создается суд сообщества (Африканский союз, Суд ЕС) и иные органы.

Политические задачи и политические аспекты деятельности всех региональных международных организаций, специфические задачи некоторых из них, обязывающие нормы уставов, система органов, их решения и акты, иногда в чем-то подобные правовым актам, возможность некоторого принуждения со стороны организации (ее органов) по отношению к государствам-членам (пусть даже лишь по некоторым вопросам) свидетельствуют, что такие объединения вряд ли можно свести только к экономической интеграции. В них возникают, иногда очень слабые, зародыши своеобразной надгосударственной (по терминологии западных языков — наднациональной) публичной власти¹¹. В ЕС это уже не зародыши, а более существенные элементы именно такой власти. Более того, такое региональное объединение государств, как ЕС, имеет свою незавершенную публичную власть. Она первоначально возникла потому, что государства-члены в соответствии со своими конституциями передали ЕС, как иногда говорится в них,

«некоторые государственные полномочия», «суверенные права». Власть объединения ограничена такими переданными правами. Подробнее рассмотрим этот вопрос ниже.

В интеграционных политических объединениях государств (как ЕС) названные выше давно известные общие положения приобретают некоторые особенности. В условиях современной глобализации, которая имеет и положительные, и отрицательные стороны, иногда ломая быт и культуру народов, происходящих интеграционных процессов вопросы о государственном суверенитете приобретают особую остроту. Начавшаяся экономическая интеграция государств по мере развития иногда приобретает политический характер. Наиболее отчетливым примером может служить история Европейского Союза, который из экономического объединения угля и стали шести стран (1951 г.) превратился в Европейское экономическое сообщество (1957 г.), затем в Европейское сообщество без ограничения в названии экономикой, а потом в Европейский Союз (1992 г.), в связи с чем впервые были осуществлены изменения в положениях о государственном суверенитете в конституциях государств, входящих в состав ЕС. Без таких изменений, относящихся к государственным полномочиям, государства не могли стать членами ЕС. Это были уже политические сдвиги, для чего найдены новые конституционные формулировки (как мы увидим далее, не всегда удачные), явившиеся результатом первоначальных изменений в экономике.

Процессы перерастания элементов экономической интеграции в политическую имеют место и в некоторых других экономических объединениях (например, в связи созданием Союза африканских государств вместо экономического союза, преобразованием ЕвразЭС в ЕАЭС). Есть и проект создания Евразийского Союза. Однако нигде в других интеграционных объединениях пока не возникал вопрос об изменении положений конституций о государственном суверенитете. Поэтому мы рассматриваем новые конституционные нормы и новые научные идеи о государственном суверенитете на опыте ЕС и предшествующем ему опыте создания СССР, где задолго до ЕС решались некоторые отчасти подобные проблемы. Разумеется, процессы создания СССР и ЕС были неодинаковы, а сами эти объединения имели качественно разный характер, речь идет лишь о поисках новых конституционных формулировок в условиях объединений государств в новое устойчивое образование, а не просто при заключении некоего союза между ними.

В настоящее время ЕС объединяет 28 государств Европы (вопрос о выходе Великобритании из состава ЕС почти решен, но заявки на вступление в ЕС подали некоторые другие европейские государства). Совокупная территория ЕС составляет 4 475 757 кв. км,

¹¹ Слова «нация», «национальный» в русском языке понимаются в плане этнической характеристики. В английском и романских языках слова “nation”, “national” такой характеристики не имеют, а понимаются как «государство», «государственный» (нередко используется термин «нация-государство»). Организация Объединенных Наций — это организация не наций, а государств. Это различие важно учитывать, когда мы говорим о наднациональной публичной власти и наднациональном праве.

что приблизительно вдвое меньше площади Китая или США, население ЕС — 512 млн человек (третье место после Китая и Индии). ЕС занимает второе место по ВВП после США.

ЕС — достаточно централизованная территориальная организация, где фактически сложилась общая граница. Границы отдельных государств — членов ЕС одно время фактически упразднились, пересечение их было свободно, но теперь в связи с наплывом мигрантов из стран Востока они восстанавливаются. В 2016 г., не полагаясь на пограничные службы государств-членов, для предотвращения массовой нелегальной миграции из стран Востока ЕС создал свою пограничную и морскую береговую охрану. В 2015—2018 гг. неоднократно поднимался вопрос о создании собственной армии ЕС, а президент Франции выступал с предложением создать правительство ЕС. В Европейском Союзе действуют акты конституционного значения (учредительные документы) в форме договоров (Договор о Европейском Союзе 1992 г. и Договор 1957 г. о функционировании Европейского Союза). Оба акта действуют в редакции Лиссабонского договора 2007 г.¹² По сути, они выполняют роль комбинированной конституции.

В ЕС существует единое европейское гражданство (в дополнение к гражданству государств-членов). ЕС имеет свои флаг, герб, гимн, послов в других государствах (но не государствах-членах), в том числе в России. У него единая валюта (евро) (хотя в зону евро входят только 19 из 28 государств).

Рассмотрим структуру органов ЕС, их полномочия, а затем поговорим о суверенитете ЕС и входящих в него государств-членов.

В ЕС создана целостная система органов. Семь важнейших органов ЕС¹³ принимают в рамках норм учредительных договоров обязывающие решения (в том числе индивидуального характера для государств-членов, например, решения принимались в отношении Польши в 2018 г.), а некоторые из них

(саммит глав государств и правительств¹⁴, Европарламент и Европейский совет) принимают и нормативные правовые акты (регламенты, директивы и др.). Поскольку такие акты действуют непосредственно на всей территории ЕС, т. е. в государствах-членах, и регулируют определенные стороны поведения физических и юридических лиц в этих государствах (например, по гражданскому, но не уголовному праву), то публичная власть ЕС в определенной мере непосредственно распространяется на всех лиц в пределах ЕС. Она действует наряду с государственной властью государств-членов в их границах. Однако полномочия как публичной, так и государственной власти ограничены: первой — рамками учредительных договоров, которые приняли все государства — члены ЕС и в рамках только тех государственных полномочий, которые были переданы ЕС государствами-членами, второй — положениями конституций стран о передаче власти. Поэтому решения вопросов о власти и государственном суверенитете имеют свои особенности.

В ЕС нет понятия «законодательная власть ЕС». Нормотворческая власть ЕС реализуется, как правило, Советом Европейского Союза (Советом ЕС) совместно с другим органом — Европейским парламентом. Совет ЕС играет в этом содружестве основную роль. В Совет ЕС входят 28 членов от правительств стран — членов Европейского Союза (пока и от Великобритании), по одному от каждого государства-члена, но при принятии решений они имеют неодинаковое число голосов (от 29 до трех). Всего в Совете ЕС 345 голосов. Путем согласований голоса распределены в зависимости от численности населения государства, его экономической роли, политического влияния (если Brexit произойдет, распределение несколько изменится, но несущественно, сохранится и принципиальный подход). В настоящее время, например, четыре крупнейших государства-члена (Великобритания, Германия, Италия, Франция) имеют по 29 голосов, Бельгия, Чехия, Греция, Венгрия, Португалия — по 12, Словения — 4, Мальта — 3 голоса. Самые крупные государства имеют почти в десять раз больше голосов, чем самые мелкие, что сказывается, конечно, на принятии решений в Совете ЕС.

Ущемлен ли со стороны ЕС таким неравенством чей-то государственный суверенитет? Вряд ли. Государства сами «просились» в ЕС, согласились с предложениями большинства членов ЕС на такие усло-

¹² Проект Европейской конституции, принятый саммитом глав государств и правительств стран ЕС в 2004 г., не был принят некоторыми членами ЕС и не вступил в силу (по учредительным документам для их изменения требуется согласие всех государств-членов).

¹³ В ЕС различаются институты-органы и множество иных органов. В настоящее время к институтам отнесены: Европейский совет (конференция, саммит, конвент) глав государств и правительств государств — членов ЕС, Европейский парламент, Совет Европейского Союза (он состоит из представителей государств-членов с разным количеством голосов у каждого представителя), Европейская Комиссия (Комиссия ЕС, исполнительный орган, в чем-то подобный правительству, он тоже состоит из представителей государств-членов, но у каждого один голос), Счетная палата, Суд (Европы), Европейский центральный банк.

¹⁴ Саммит (конференция) глав государств и правительств членов ЕС принимает только принципиальные решения. В 2004 г. принята Европейская конституция, а затем (поскольку конституция не была одобрена всеми членами ЕС) заменивший и во многом дублировавший ее Лиссабонский договор, где были удалены все упоминания о конституции. Как видим, к понятию конституции в отличие от некоторых российских авторов в ЕС относится более строго.

вия. Приведенные данные являются результатом учета экономической и политической роли различных государств в современном мире. Это объективный фактор, субъективными являются установленные числа. Но все-таки указанные факты неравенства существуют. Они нуждаются в оценке, но, на наш взгляд, такая оценка находится в иной плоскости, чем ограничение суверенитета извне.

Указанный учет реальной роли, значимости государств — членов ЕС в международных политических, экономических, иных отношениях при формировании некоторых общих (в других странах — общегосударственных) органов не является чем-то новым в конституционном праве. Этот принцип используется в некоторых федерациях. Во многих странах субъекты федераций представлены равным числом членов в верхней палате парламента (в США, теперь в России), но, например, в федерациях Германии или Индии — разным. Вспомним о неравном представительстве в общегосударственном органе — Совете национальностей СССР по Конституции 1936 г. (от 1 до 25 представителей). Значимость субъектов федераций учитывалась в числе представителей в федеральных органах.

Указанный выше подход находит продолжение в других нормах учредительных документов ЕС. В соответствии с Лиссабонским договором решения в Совете ЕС принимаются специфическим квалифицированным большинством: необходимо как минимум 55% голосов членов Совета ЕС при условии, что «за» голосовали не менее 15 государств — членов ЕС, которые представляют как минимум 65% населения ЕС. Блокирующим меньшинством, препятствующим принятию решения, являются четыре государства — члена ЕС независимо от числа их голосов. При их совместных или отдельных возражениях решение не принимается.

Европейский парламент отдельно принимать нормативные акты ЕС не вправе, он принимает их только вместе с Советом ЕС (но в раздельных заседаниях). Европарламент избирается прямыми выборами в каждом государстве — члене ЕС на пять лет в основном в соответствии с численностью его граждан. При распределении числа мандатов от страны также учитываются политические и экономические факторы, роль страны в международном сообществе. Парламент, избранный в 2014 г. в соответствии с Лиссабонским договором, включает 751 члена. Самое большое представительство имеют немцы — 96 мандатов. Французы представлены 74 членами, поляки — 51, румыны — 32; Австрия имеет 18 мандатов, Болгария — 17, Дания — 13, Ирландия — 11, Словакия — 8, Эстония — 6 мандатов и т. д. Таким образом, в данном случае крупные страны тоже имеют в 10 с лишним раз более мандатов, чем самые мелкие, но для мелких стран есть определенные привилегии: если бы число мандатов от страны определялось толь-

ко в зависимости от численности населения, то, например, Мальта не получила бы ни одного мандата.

Решения в Европарламенте принимаются абсолютным большинством голосов. Блокирующего меньшинства в данном случае нет.

Названными тремя институтами ЕС приняты десятки тысяч актов, причем решения принимаются не только единогласно или консенсусом, но также, как сказано, специфическим большинством голосов, кроме конвента глав государств и правительств. Последний правовые акты почти не принимает, кроме учредительных документов и поправок к ним, которые нуждаются в согласии всех государств — членов ЕС.

Считается, что в результате принятых ЕС правовых актов наряду с международным правом в отношениях между государствами-членами и ЕС создано также особое усеченное наднациональное право (оно не включает, например, уголовное право) по регулированию общественных отношений внутри государств-членов. Правовые акты ЕС действуют непосредственно в государствах-членах (без ратификации или имплементации государствами-членами) и распространяются на их физических и юридических лиц. Более того, они имеют приоритет в отношении актов государств-членов, и это тоже выражение власти ЕС (нередко государства-члены просто инкорпорируют акты ЕС сотнями и даже тысячами страниц без всяких изменений в свое законодательство). По существу, именно ЕС, например, создал общее для всех обязательственное право (регламенты о договорных и недоговорных обязательствах от 11 июля 2007 г. № 864/2007 и от 17 июня 2008 г. № 593/2008).

За невыполнение решений некоторых институтов ЕС возможны санкции. Например, ЕС распределяет квоты по государствам-членам по приему нелегальных иммигрантов (с согласия стран, часто вынужденного), и в 2016 г. его институты собирались вводить штрафы за невыполнение квот (до 250 тыс. евро за каждого непринятого иммигранта)¹⁵. Правда, это не было осуществлено.

Принятие решения большинством в Совете ЕС и его непосредственное действие в государствах-членах, грозящие санкции, хотя и добровольное, но необходимое изменение конституций государств-членов (без этого нет доступа в ЕС) — это формы публичного принуждения со стороны ЕС не только государств-членов, но в какой-то мере также их физических и юридических лиц. Однако ЕС не имеет своих органов принуждения к выполнению его нормативных и иных актов в государствах-членах. Акты ЕС в своих государствах должны выполнять органы государств-членов. Это обязаны делать также

¹⁵ URL: <http://www.kp.ru/online/news/2398279/>. На практике вопрос о применении санкций, как в настоящее время в отношении Польши, очень сложен. Но все-таки возможность их применения существует.

физические и юридические лица государств-членов, за чем следят их органы.

Существование власти ЕС признается в западной литературе, но суверенитет ЕС в современной науке этих стран отвергается, и в документах ЕС утверждений о суверенитете ЕС нет (ранее, хотя и редко, в науке встречались иные утверждения).

О характере власти ЕС в западноевропейских исследованиях не говорится, хотя в учебниках конституционного права теперь почти всегда есть главы о ЕС (сошлемся только на известные работы, выдержавшие более десятка изданий¹⁶).

В документах ЕС не говорится также, что ЕС — государство, что он обладает государственной властью или государственным (либо иным) суверенитетом. Однако сказанное выше позволяет сделать вывод, что в ЕС наряду с государственной властью членов ЕС существует собственная своеобразная публичная (но не государственная) власть данного интеграционного объединения. Это публичная власть особого рода, отличающаяся, например, от публичной власти субъектов федерации (субъекты федераций, как правило, имеют свои конституции и издают свои законы по тем вопросам, которые установлены для них конституциями государств). На наш взгляд, публичная власть ЕС отличается от государственной власти и иной публичной власти (например, власти субъектов федерации) по способу возникновения, юридическому оформлению, характеру, возможностям и пределам, видам и полномочиям органов (институтов), которые принимают обязывающие решения, способам ее реализации на «местах» (в государствах-членах). Условно ее можно назвать интеграционной публичной властью устойчивого объединения государств. ЕС — своеобразная разновидность публично-правового образования, которое можно определить как международное интеграционное государствоподобное образование.

Публичная власть ЕС возникла особым путем, на основе договоров суверенных государств, в результате добровольной передачи ЕС некоторых государственных полномочий, суверенных прав государствами-членами при вступлении в ЕС. Это произошло без признания ЕС суверенным государством в отличие от того, как это было при создании СССР в 1922 г. Публичная власть ЕС может осуществляться только в рамках переданных государственных полномочий, она ограничена ими. Поэтому ЕС не может обладать государственным суверенитетом, поскольку суверенитет, как говорилось, не может быть частичным. Не все органы ЕС могут осуществлять пуб-

личную власть от имени ЕС. Это право только институтов, а правовые акты, на практике в основном в форме регламентов, принимают только некоторые из них (они названы выше). Положения регламентов осуществляют не органы ЕС (таких органов-делегатов в государствах-членах нет), а органы самих членов ЕС под угрозой санкций ЕС.

Не будучи государственной, власть ЕС вместе с тем имеет элементы государственности, что естественно: она появилась от государств путем заключения ими договора и передачи некоторых суверенных прав и государственных полномочий, но в отличие от государственной власти она не имеет универсального характера и ограничена пределами переданных полномочий.

По вопросу о форме организации такой власти (публично-правовой форме ЕС) в научной литературе выражены различные взгляды. Российский исследователь Л. М. Энтин характеризует ЕС согласно документам ЕС как «юридическое лицо», «самобытное и автономное интеграционное объединение, не идентичное ни национальному государству, ни обычной международной организации»¹⁷. Согласно немецким учебникам «ЕС в принципе есть союз суверенных государств, народноправовое устойчивое верховенство», но «ограниченное и контролируемое»¹⁸. Французские политологи Ж. и Ж.-Э. Жикели характеризуют ЕС как «федеративное государство в процессе становления»¹⁹. Прежние характеристики западной литературы, определявшие ЕС как конфедерацию или федерацию, в последние годы не используются.

Все имеющиеся характеристики публично-правовой формы ЕС и в российской, и в западной литературе описательны и довольно неопределенны. На наш взгляд, по юридической форме ЕС сочетает признаки международной организации и территориального публично-правового образования с ограниченной государствоподобной публичной властью. Форму ЕС можно было бы охарактеризовать как региональное (европейское) международное государствоподобное несuverенное территориальное публично-правовое образование.

Таким образом, вопрос о государственном суверенитете не только в ЕС, но и в государствах — членах ЕС (в частности, в связи с передачей некоторых суверенных прав) имеет особый характер. Более того, опыт XX—XXI вв. свидетельствует, что правовое регулирование и существующее положение в вопросе о суверенитете в территориальных образованиях объединений государств-членов всегда иные, отличные от унитарных государств, чего не предви-

¹⁶ См.: Bradley A.W., Ewing K.D. *Constitutional and Administrative Law*. 15th ed. London, 2011; Gicquel J., Gicquel J.-E. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 25^e éd. Paris, 2011; Katz A. *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. 18. Aufl. München, 2010.

¹⁷ Энтин Л.М. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 гг.* Вып. 5. М., 2009. С. 39—40.

¹⁸ Katz A. *Op. cit.* S. 30.

¹⁹ Gicquel J., Gicquel J.-E. *Op. cit.* P. 76.

дели и не могли предвидеть в свое время создатели концепции государственного суверенитета. В современных конституциях при создании интеграционных объединений государств нужны несколько иные формулировки, и они появились впервые в конституционном праве при создании СССР. Некоторые из них не были верными, но другие вошли в фонд конституционного права.

Новые конституционные формулировки о государственном суверенитете в объединениях государств. Организационно сходное с ЕС (хотя и не такое) объединение суверенных государств создается не впервые. В XX в. в чем-то похожим на ЕС территориальным публично-правовым образованием (совсем не подобным по сущности и сильно отличающимся по форме, но тоже решавшим, причем впервые, конституционные вопросы суверенитета в специфических условиях объединения суверенных государств в новое союзное государство) был СССР (1922—1991).

Лидеры ЕС, западные ученые не упоминают факт использования некоторых формулировок из опыта раннего СССР, но отдельные принципиальные конституционные положения при объединении суверенных государств в единое новое территориальное публично-правовое образование впервые были применены именно в Советском Союзе. Конечно, как говорилось, ЕС в отличие от СССР не государство и вряд ли будет суверенным государством в близкой перспективе. Тем не менее определенные стороны опыта СССР, решение в конституциях СССР некоторых вопросов суверенитета в какой-то мере были использованы создателями ЕС. Сюда относятся такие принципиальные вопросы конституционного права, как договорный характер объединения, способы разграничения предметов ведения и полномочий объединения и государств-членов, право свободного выхода из объединения, положение о суверенных правах объединения и государств-членов, верховенство права объединения в отношении права государств-членов и др.

Разумеется, эти положения применены в ЕС со своими особенностями. В СССР была принята конституция, в ЕС ее нет. Несколько иначе осуществлено разграничение полномочий. Лиссабонский договор устанавливает сложную систему разграничений со многими оговорками (можно насчитать до 80 оснований), но в глобальном масштабе использован подход, сложившийся в федеративных государствах. Иначе обстоит дело с органами, исполняющими решения объединения государств, и т. д.

При сопоставлениях нельзя забывать, что СССР был федерацией, а теперь в литературе западных стран прежние положения о ЕС как федерации или конфедерации отвергаются. Если и говорится, то о возможном процессе создания федерации ЕС в будущем.

Кроме того, при сопоставлениях важно учесть, что СССР хотя и был создан путем объединения государств, но существовал в условиях высокоцентрализованной однопартийной системы, тогда как объединение в ЕС свободно, многие страны сами давно добиваются принятия в ЕС.

При образовании СССР на основе объединения нескольких советских социалистических государств (России (РСФСР), Украины (УССР), Белоруссии (БССР) и Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики (ЗСФСР: Азербайджан, Грузия, Армения)) в единое союзное государство естественно возник вопрос и о государственном суверенитете. Тогда впервые было замечено, что объединение суверенных государств в общее союзное государство изменяет традиционные представления о суверенитете. Договор об образовании СССР (вторая глава Конституции 1924 г.) устанавливал: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно; Союз Советских Социалистических Республик охраняет суверенные права союзных республик... За каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза».

В этой Конституции был закреплен также принцип единогласия при изменении учредительных документов (в данном случае — Конституции), использованный затем в ЕС. Правда, в Конституции 1924 г. это положение относилось только к норме о праве свободного выхода республик из состава СССР, а ЕС придал положению о единогласии при изменении учредительных документов общий характер.

Конституция СССР 1924 г. заложила некоторые теоретические положения о суверенитете в сложном союзном государственном образовании, состоящем из других государств. Они были с отдельными изменениями повторены в последующих конституциях СССР. В статье 15 Конституции СССР 1936 г. говорилось: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР (исключительные предметы ведения и полномочия СССР. — *В. Ч.*)». Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно, СССР охраняет суверенные права союзных республик. Статья 17 закрепляла, что за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР, а ст. 18 гласила, что территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия.

Последняя Конституция СССР 1977 г. тоже говорила о суверенитете союзных республик. Статья 76 устанавливала: «Союзная республика — суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками

в Союз Советских Социалистических Республик». Статья 78 гласила: «Территория союзной республики не может быть изменена без ее согласия», а ст. 81 устанавливала: «Суверенные права союзных республик охраняются Союзом ССР». Статья 77 содержала новое положение: «Союзная республика участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР, в Верховном Совете СССР, Президиуме Верховного Совета СССР, Правительстве СССР и других органах Союза ССР».

В конституциях СССР о суверенитете — свои недосказанности, иные положения, которые были и продолжают оставаться дискуссионными, и такие некорректные нормы, которые вряд ли могут быть приняты для концепции суверенитета в условиях современности. Во-первых, СССР и все союзные республики были названы государствами. Это означало, что на одной и той же территории страны в последний период существования СССР были расположены 16 государств (СССР и 15 союзных республик, причем 15 государств еще входили в одно государство — СССР).

На практике союзные республики государствами не были, решающие государственные полномочия не осуществляли. В частности, у них не было своих вооруженных сил, они не участвовали в международных отношениях (правда, Белоруссия и Украина были членами ООН, но вопросы от их имени решал СССР), они не воспринимались международным сообществом как государства. У союзных республик были предметы ведения и полномочия государственной публичной власти (иной, чем, например, публичная власть, осуществляемая от имени входящих в союзные республики краев и областей их органами и непосредственно их населением путем применения институтов непосредственной демократии), но это не была подлинная государственная власть. Такая власть принадлежала только СССР.

Кроме того, в конституциях СССР говорилось, что республики в составе СССР обладают ограниченным суверенитетом (суверенитетом, за исключением полномочий, переданных СССР). Это положение противоречило понятию государственного суверенитета, как его условились понимать при возникновении такой терминологии.

Наконец, в Конституции 1924 г. и последующих не было сказано, что СССР обладает государственным суверенитетом. Лишь в Конституции СССР 1977 г. в ст. 29 в связи с вопросами внешней политики указывалось: «Отношения СССР с другими государствами строятся на основе суверенного равенства». СССР не был определен как суверенное государство, хотя его суверенитет, безусловно, предполагался, поскольку СССР был назван государством. По вопросу о суверенитете в конституциях акцент ставился на союзных республиках. На этой основе в СССР развивалось положение о двойном государственном суверенитете СССР и союзных республик. Положение о множе-

ственности государственных суверенитетов в одном государстве (СССР) противоречило самой идее суверенитета.

Наряду с отмеченными недостатками в положениях конституций СССР были и такие новые элементы, которые могли использоваться и, как уже говорилось, использовались для концепции суверенитета при создании единого, сплошного территориального публично-правового объединения соседних государств, имеющего свою границу. Возможно, некоторые положения конституций СССР могут быть использованы и в других подобных ситуациях. В данном случае мы обращаем внимание только на положение конституций СССР о суверенных правах объединяющихся государств. Правда, термин «суверенные права» использовался в конституциях СССР по другому назначению: как констатация, а не для положений об их передаче, но это понятие имеет общий характер и может быть применено не только в международном праве (где оно широко используется при анализе международных договоров), но и для внутренних отношений в государстве, например в связи с отношениями государства с его исключительной экономической зоной в открытом море.

В учредительных документах ЕС в отличие от СССР нет положений об ограничении государственного суверенитета государств-членов (как это было в конституциях СССР). Они, правда, есть в поправках к некоторым конституциям государств — членов ЕС, которые они были обязаны принять при вступлении в ЕС. Однако такие положения часто иначе толкуются конституционными судами государств-членов. Конституционные суды Италии, Франции, Польши отрицательно относятся к положениям об ограничении суверенитета государств — членов ЕС. Они обычно используют формулировки о передаче некоторых (не всех) суверенных прав, государственных полномочий. Суверенные права — это именно та формулировка, начало которой в конституционном праве было положено, насколько удалось выяснить, конституционными документами СССР — прежде всего Конституцией СССР 1924 г.

Создатели поправок к конституциям государств ЕС дополнили положение о суверенных правах тремя новеллами: словом «некоторые» (такого уточнения не было в конституциях СССР), а также положениями о «некоторых государственных полномочиях» и о добровольной передаче таких прав и полномочий.

В научной литературе по вопросу о соотношении полномочий ЕС и суверенитета государств-членов существуют различные взгляды. Первоначально в российской и зарубежной литературе имели место утверждения о передаче государственного суверенитета государствами-членами Европейскому Союзу. Многие европейские исследователи (В. Вернер, Й. Х. ди Вилде, Н. МакКормик, Н. Уолкер, У. Уоллас)

утверждали, что ЕС обладает суверенитетом²⁰. В доказательство они приводили широкий объем переданных полномочий, их характер (безопасность, оборона, иммиграция и др.) и наличие в ЕС своей правовой системы²¹ (на деле в праве ЕС нет некоторых важнейших отраслей). Видимо, менее распространенной была идея о разделении государственного суверенитета между ЕС и государствами-членами.

Российский автор Н. Веденеев, опираясь на классификации зарубежных авторов (прежде всего британской исследовательницы И. Бессон), отмечает три подхода в западной литературе по вопросу о суверенитете ЕС и государств-членов: 1) суверенитет — унитарное явление, он может принадлежать либо ЕС, либо государствам-членам и не может одновременно принадлежать тем и другим; 2) суверенитет не делится, но все же надо учитывать реалии — это «гибкий» суверенитет; 3) отношения ЕС и государств-членов нельзя рассматривать в плане «статичной» концепции суверенитета, нужны другие понятия. Используя такие подходы, авторы иногда не дают прямого ответа: кому же принадлежит государственный суверенитет в сложной организации ЕС?

Против утверждений о суверенитете ЕС все более активно возражали государства — члены ЕС (в том числе Великобритания)²². Теперь утверждения об исключительном суверенитете ЕС почти исчезли из западной научной литературы и очень редко цитируются в российских изданиях или научных докладах. В настоящее время в западной литературе преобладают мнения, согласно которым государственный суверенитет принадлежит государствам-членам, но поскольку ЕС имеет конфедеративные или даже федеративные элементы (а это элементы государственности), у него в соответствии с такими взглядами тоже появился суверенитет, хотя иного качества. Он станет государственным, когда ЕС превратится в федерацию. Нередки утверждения, что при вступлении в ЕС суверенитет государства не передается, но он «размывается»²³. Рас-

пространены, особенно в справочниках, положения о передаче части суверенитета государствами-членами Европейскому Союзу²⁴. Есть взгляды о постсуверенитете государств-членов, который остался у них после вступления в ЕС (это своего рода неполный суверенитет). Российский автор Н. Веремеев склоняется к идее совместного, кооперативного суверенитета ЕС и государств-членов²⁵. Другие российские исследователи говорят не об ограничении суверенитета, а об «ограничении элементов суверенитета»²⁶.

На наш взгляд, для тезиса о передаче государственного суверенитета ЕС государствами-членами или о его разделении между ЕС и государствами-членами нет юридических оснований. В поправках к конституциям государств-членов, которые принимались государствами при образовании ЕС в 1992 г. (Германия, Франция и др.), вносились в конституции при вступлении в ЕС или в ожидании вступления в ЕС (некоторые страны Восточной Европы, Прибалтики и др.), нигде не говорится об отказе от государственного суверенитета в пользу ЕС или о разделении государственного суверенитета с ЕС. Иногда речь идет не только о ЕС, но и вообще о международных организациях, например, в Конституции Бельгии. Используются разные формулировки, причем конституции избегают употреблять слово «суверенитет».

В настоящее время после таких поправок в конституциях государств — членов ЕС говорится о передаче: «суверенных прав» (ч. 1 ст. 24 Основного закона Германии), «передаче некоторых полномочий» ЕС (ст. 88-2 Конституции Франции), «полномочий, необходимых для строительства ЕС» (ст. 7 Конституции Португалии), «определенных полномочий» (ст. 34 Конституции Бельгии), «государственных прав в определенных вопросах» (ст. 123 Конституции Албании), «компетенций» (ч. 2 и 3 ст. 28 Конституции Греции), «части своих прав» (ч. 2 ст. 7 Конституции Словакии). Статья 1 Договора о Европейском Союзе 1992 г. устанавливает, что «государства-члены предоставляют компетенцию» Европейскому Союзу.

Иногда формулировки конституций государств — членов ЕС достаточно осторожны. Говорится, что государство будет выполнять свои обязательства, вытекающие из членства в ЕС (ч. 5 ст. 29 Конституции Ирландии), что полномочия передаются и обязанности выполняются, если это не противоречит Конституции Испании (ст. 93). Разного рода ограничитель-

²⁰ См.: Михайлов С.С. Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС. СПб., 2011. С. 20. Сам С.С. Михайлов в своей диссертации занимает по этому вопросу неопределенную позицию.

²¹ Заметим, что не все полномочия по обороне, безопасности, иммиграции и иным вопросам переданы, наднациональное право ЕС, как говорилось, не имеет характера завершенной правовой системы и не исключает действие права государств-членов. Напротив, в государствах применяется прежде всего свое право, действуют свои гражданские, уголовные, трудовые и иные кодексы, а право ЕС применяется тоже органами государств-членов.

²² См.: Англия не отдаст суверенитет ЕС. URL: http://windowrussia.ruvr.ru/2012_10_23/Anglija-ne-otdast-suverenitet-ES/.

²³ URL: <http://www.moldovanova.md/ru/publications/show/358/>.

²⁴ URL: <http://www.grandars.ru/student/mirovaya-ekonomika/es.html>.

²⁵ См.: Веремеев Н. Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 2.

²⁶ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. и др. Право Европейского Союза: учеб. пособие / отв. ред. С.Ю. Кашкин. 3-е изд. М., 2011.

ные формулировки при передаче полномочий есть во многих конституциях. Говорится, что полномочия (права и др.) передаются на началах взаимности (Франция и др.), названы цели передачи (в Германии — в соответствии с принципами демократического, правового, социального государства и для защиты основных прав, в Португалии — в соответствии с принципом национальной независимости), сказано, что при выполнении обязанностей, вытекающих из членства в ЕС, государства (а не ЕС) будут осуществлять обязанности, вытекающие из членства в ЕС (Венгрия), что все проекты правительства, вносимые в ЕС, и все решения ЕС будут доложены парламенту (Финляндия), и т. д.

Таким образом, и в актах ЕС, и в конституциях одной и той же страны нередко встречаются очень разные формулировки. Должной юридической проработки в этом отношении нет. Юристы, которые готовили проекты поправок, вероятно, не всегда оказывались на уровне современных научных знаний по конституционной терминологии. Например, в конституциях Германии и Франции используются четыре формулировки (причем некоторые из них относятся не только к ЕС, но и вообще к отношениям с международными организациями).

Положения о передаче некоторых суверенных прав или некоторых государственных полномочий при объединении государств в общее государство-подобное публично-правовое образование критики в принципе не вызывают. Очень важно учитывать, что такие права и полномочия передаются не другому государству, а объединению государств, в которое входит данное государство, или передаются международной организации с участием государства. Только такая передача допустима. При этом предполагается, что суверенитет остается у государств — членов организации.

Так решают этот вопрос конституционные суды объединившихся в ЕС государств. Они отстаивают принцип национальной идентичности. Поскольку слово «национальный» в западных языках означает не «этнический», а «государственный», а слово «идентичность» означает тождественность, самобытность, а иногда может быть понято и как целостность, то, по существу, речь идет о сохранении государственного суверенитета при передаче некоторых суверенных прав или некоторых государственных полномочий при объединении государств в новое публично-правовое образование. Используя термин «идентичность», государства-члены защищают свой суверенитет.

Возникает, правда, проблема: убывает ли «объем» суверенитета государств-членов при такой передаче и сколько суверенных прав надо передать, чтобы суверенитет государства-члена был «исчерпан»? Возможно, ответ состоит в том, что суверенитет независимо от числа переданных полномочий сохраняется

до тех пор, пока государства-члены сохраняют право свободного выхода из объединения.

Что касается положений о передаче или ограничении суверенитета в конституциях некоторых государств — членов ЕС, то они представляются неверными. ЕС имеет только сумму переданных ему суверенных прав и государственных полномочий, но эта сумма не имеет единства, она не образует государственный суверенитет ЕС. Поэтому выше говорилось не о государственной, но об особой международной государственноподобной публично-правовой форме ЕС.

Принцип суверенитета и реальность. Признавая публичную власть ЕС, включая изучение ЕС в учебники по конституционному праву зарубежных государств, исследователи ЕС в государствах-членах вместе с тем говорят, что вопрос о суверенитете ЕС порождает проблемы в некоторых странах, особенно в Великобритании. Британские конституционалисты А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг отмечают, что вступление Великобритании в ЕС это «не революция», однако для англичан, воспитанных в соответствии с принципом суверенитета парламента (формулировка британского юриста А. Дэйси, считающаяся частью Конституции Великобритании), «конституционная догма поколеблена»²⁷. А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг признают: нельзя считать, что участие в ЕС не воздействует и не может воздействовать на состояние британского суверенитета, оно оказывает влияние на британскую концепцию суверенитета. Эти же авторы отмечают, что в ЕС «проблема суверенитета не решена адекватно»²⁸.

Португальский доцент Ж.Е.М. Машадо занимает более критичную позицию. Он пишет, что неформальные изменения Конституции 1976 г. в связи с членством в ЕС привели к тому, что Конституция стала «полуживой» и ущербной (*decay*), «происходит эрозия Конституции и национального суверенитета», а «конституционная власть в большой степени передана на различные региональные и глобальные уровни»²⁹. Хотя такой вывод, возможно, преувеличен, происходящие изменения в государственном суверенитете государств — членов ЕС нельзя не учитывать.

Если рассматривать государственный суверенитет в ЕС с фактических позиций, то нельзя исключать также давление ЕС на политику государств-членов. Но в данном случае речь идет не о суверенитете: понятия фактического суверенитета нет, есть только одно формально-юридическое понятие суверените-

²⁷ Bradley A.W., Ewing K.D. Op. cit. P. 144.

²⁸ Ibid.

²⁹ Machado J.E.M. The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Decay // *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA* / ed. by Xenophon Cjntiades. Rutledge; New York, 2013. P. 294.

та, представленное выше. А фактические отношения следует анализировать в другой системе координат, например в понятиях подчинения и зависимости. Совету ЕС можно законно и не подчиниться, заняв позицию одного из четырех блокирующих государств, но такого еще не было. С позиций фактического подхода очевидно, что существуют подчинение воли государств-членов власти ЕС при принятии решений ЕС, обязанности государств-членов, но опять-таки в той мере, в какой некоторые полномочия государств-членов были ими переданы ЕС.

Факты подчинения невозможно опровергнуть, даже если ссылаться на то, что принципиальные решения в ЕС (например, его основные документы) принимаются только при единогласии всех членов ЕС. Но и в этом случае фактическое влияние более крупных государств вряд ли можно отрицать. Это общая реальность для любого рода объединений.

Подчиненность — еще не передача суверенитета, но в подчиненности проявляются те или иные отношения, элементы суверенитета. Отрицать ограничения тех или иных элементов власти государств членов (но не самого суверенитета) бессмысленно. Поэтому формулировка «ограничение некоторых элементов государственного суверенитета» государств — членов ЕС, на наш взгляд, более точно решает сложную проблему суверенитета в ЕС. Таким образом, и с юридических, и с фактических позиций можно прийти к общему выводу: у государств-членов государственный суверенитет сохранен, но с их согласия ограничены его некоторые элементы. Следовательно, можно говорить о самоограничении некоторых аспектов своего государственного суверенитета государствами — членами ЕС.

Возможности и роль объединения государств, его органов (институтов) всегда несопоставимы с ролью отдельного государства, входящего, например, в ЕС. Они гораздо больше. Конечно, государство-член, против которого обращено решение ЕС, может использовать свой суверенитет и выйти из состава объединения, но прежде оно подумает, насколько это целесообразно и не следует ли согласиться. На практике ЕС, не обладающий по документам государственным суверенитетом, оказывает огромное воздействие на государства-члены и ситуацию в них.

В условиях современной взаимозависимости государств мира (чего не было столетия назад) есть много иных факторов, которые влияют на фактическое осуществление государственного суверенитета, в том числе тех государств, которые не состоят в общих территориальных объединениях. Политические и экономические возможности, влияние в мире разных государств неодинаковы. Никто не отрицает, что крупные государства оказывают влияние на политическое и экономическое поведение малых государств. Такое воздействие существует и между государствами-гигантами. Достаточно вспомнить санк-

ции США, примененные в 2017—2019 гг. к некоторым самым крупным государствам мира, и ответные санкции некоторых из них. Такие санкции не лишали и не могли лишить государства их суверенитета (все государства заявляют, что они уважают суверенитет других государств), но санкции в каких-то отношениях могли влиять на поведение государств, изменяли содержание и формы фактического осуществления государственного суверенитета. Это было давно заметно и без санкций.

На состояние государственного суверенитета и его фактическую реализацию может оказывать воздействие, особенно во внутригосударственных отношениях и в кризисных ситуациях, применение населением принципа народного суверенитета. Речь идет не только о революциях (это особая проблема), но и о формах давления населения на государственную власть. Так, массовые выступления «желтых жилетов» во Франции в 2018—2019 гг. заставили государственную власть осуществить социально-экономические меры, которым она упорно сопротивлялась.

Свое влияние на государственный суверенитет может оказывать и реализация национального суверенитета, особенно при вооруженных формах борьбы за независимость, когда части государства фактически исключены из сферы государственного суверенитета. Так было, например, длительное время в Эритрее или в Южном Судане, пока эти территориальные части страны не были признаны самостоятельными государствами.

Таким образом, рассматривая вопросы государственного суверенитета в современных условиях, необходимо учитывать не только положения конституций о возможности передачи некоторых суверенных прав, но и многие другие факторы, характеризующие фактическое осуществление государственного суверенитета. Но из фактов взаимовлияния государств и воздействия крупных государств на мелкие, влияния народного или национального суверенитета вряд ли следует делать вывод, что «категория суверенитета научно несостоятельна»³⁰.

Как говорилось, государственный суверенитет — это правовая норма, сформулированная в виде правового принципа. Этот принцип, как и многие другие, иногда нарушается, иначе не было бы уголовной, административной, гражданско-правовой ответственности, а также международно-правовой ответственности, предусмотренной Уставом ООН. Это значит, что в понимании данного принципа следует учитывать и элемент возможного нарушения.

Однако факты нарушения правовой нормы не могут быть основанием отказа от нее. Принцип государственного суверенитета, хотя иногда в особых формах и с его нарушениями (это было всегда со времен Версальского мира и всегда это демократи-

³⁰ Лексин И.В. Указ. соч. С. 17.

ческие государства стремились преодолеть), работает. Он является юридической основой деятельности государства внутри страны и его положения в мировом сообществе.

Тем не менее, учитывая важность фактического состояния дел при реализации данного принципа тем или иным государством, для более точной характеристики государственного суверенитета целесообразно, вероятно, ввести понятие степени фактического осуществления государственного суверенитета. Для этого необходимо выделить основные показатели самостоятельности политики государства внутри страны и самостоятельности его экономических и политических взаимосвязей на международной арене. Тогда представление о суверенитете того или иного государства может стать более полным. Поэтому утверждение, что «стремление придать понятию государственного суверенитета непосредственную

связь с реальностью приводит к выхолащиванию содержания данной категории и ее подмене другими понятиями»³¹, вряд ли может быть принято. Скорее наоборот: понятие суверенитета может стать более полным и действенным.

На наш взгляд, в современных условиях государственный суверенитет может быть охарактеризован как правовой принцип независимости государства во внутренних делах и международных отношениях, допускающий добровольную передачу отдельных суверенных прав или государственных полномочий интеграционной организации государств либо международной организации, членом которых является государство, с учетом основ фактического положения государства в отношениях внутри страны и в международном сообществе.

³¹ Лексин И.В. Указ. соч. С. 21.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. London, 2011.
- Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. Paris, 2011.
- Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010.
- Machado J.E.M. The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Decay // Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA / ed. by Xenophon Cjntiades. Rutledge. New York, 2013.
- Англия не отдаст суверенитет ЕС. URL: http://windowrussia.ru/r/2012_10_23/Anglija-ne-otdast-suverenitet-ES/.
- Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография. М., 2018.
- Веремеев Н. Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 2.
- Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калинин П.А. и др. Право Европейского Союза: учеб. пособие / отв. ред. С.Ю. Кашкин. 3-е изд. М., 2011.
- Лексин И.В. Суверенитет и государство: концептуальные взаимосвязи и расхождения // Российское право. Образование, практика, наука. 2018. № 3.
- Леонов А.С. Государственный суверенитет: этимология и предистория развития концепта // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3.
- Михайлов С.С. Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС. СПб., 2011.
- Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.
- Чиркин В.Е. О некоторых заблуждениях по вопросам о характере, роли и будущем конституции // Идеи конституционализма в отечественном законодательстве. М., 2019.
- Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 гг. Вып. 5. М., 2009.

REFERENCES

- Anglija ne otdast suverenitet ES. Available at: http://windowrussia.ru/r/2012_10_23/Anglija-ne-otdast-suverenitet-ES/.
- Boldyrev O.Yu. Economic Sovereignty of the State and Constitutional and Legal Mechanisms for Its Protection. Moscow, 2018. 408 p. (In Russ.)
- Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. London, 2011. 804 p.
- Chirkin V.Ye. Some of the Misconceptions about the Nature, Role and the Future of the Constitution. *Ideji konstitutsionalizma v otechestvennom zakonodatelstve*. Moscow, 2019. Pp. 14—19. (In Russ.)
- Entin L.M. European Union Law. A New Stage of Evolution: 2009—2017. Iss. 5. Moscow, 2009. 304 p. (In Russ.)
- Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. Paris, 2011. 806 p.
- Kashkin S.Yu., Chetverikov A.O., Kalinichenko P.A. et al. European Union Law. Ed. by S.Yu. Kashkin. 3rd ed. Moscow, 2011. 274 p. (In Russ.)
- Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010. 446 s.
- Khabrieva T.Y. Modern Problems of Self-Determination of Ethnos. Comparative Law Research. Moscow, 2010. P. 289. (In Russ.)
- Leksin I.V. Sovereignty and the State: the Conceptual Linkages and Differences. *Rossiyskoe pravo. Obrazovanie, praktika, nauka*, 2018, no. 3, pp. 17—29. (In Russ.)

Leonov A.S. State Sovereignty: Etymology and Background Development Concept. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2014, no. 3, pp. 131–135. (In Russ.)

Machado J.E.M. The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Deday. *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA*. Ed. by Xenophon Cjntiades. Rutledge; New York, 2013. Pp. 291–296.

Mikhaylov S.S. The Issue of State Sovereignty in the Framework of EU Membership. St. Petersburg, 2011. 20 p. (In Russ.)

Veremeev N. Modern Approaches to the Problem of Sovereignty in European Studies. *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy*, 2008, no. 2, pp. 10–13. (In Russ.)