

## СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОМ НАЦИОНАЛЬНОМ, МЕЖДУНАРОДНОМ И НАДНАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ

**Аннотация.** В первой части статьи рассматривается понятие суверенитета как присущего современному государству свойства, которое, по идее, должно выражаться в верховенстве его власти на собственной территории и независимости от любой внешней власти. Такое представление сложилось в середине XVII в., когда фраза Людовика XIV «государство — это я» была актуальна для многих стран. Суверенитет тогда носил более или менее абсолютный характер. Сегодня картина иная: верховенство власти государства внутри страны ограничено разделением властей и автономией самоуправляющихся территориальных единиц, а также конституционно признанными правами и свободами человека и гражданина. Независимость государств вовне ограничена участием в международных объединениях и договорами с другими государствами.

Среди тенденций развития конституционного права следует в связи с нашей темой отметить его интернационализацию, которая выражается в заимствовании иностранного опыта в конституционном строительстве, а также в обобщении национальных конституционно-правовых положений в универсальных и региональных международных договорах.

Начавшийся в 1950-е годы процесс экономической, а затем и политической интеграции ряда западноевропейских стран, приведший к созданию Европейского Союза (ЕС), в котором ныне состоят 28 государств, имеет одним из следствий возникновение наднационального права, регулирующего, наряду с международным правом, отношения внутри интеграционного объединения. Наднациональное право занимает как бы промежуточное положение между международным и национальным правом. Возможность интеграции нередко предусматривается национальным конституционным правом последнего времени. Что касается нашей страны, то она, естественно, участвует в экономической интеграции с другими странами, пока что только постсоветскими.

В заключение рассмотрен вопрос о взаимоотношениях Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ.

**Ключевые слова:** государственный суверенитет, интернационализация конституционного права, международное право, наднациональное право, национальное конституцион-

© Страшун Б. А., 2016

\* Страшун Борис Александрович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки Российской Федерации

29–29@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ное право, экономическая и политическая интеграция государств, ее конституционно-правовое обоснование, межгосударственные суды, временное исполнение международных договоров.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.116.7.167-176

1. Суверенитет — это общепризнанное свойство государства, однако определить это свойство очень непросто<sup>1</sup>. Сам термин, как известно, был введен в оборот философом и юристом Жаном Боденом в XVI в. и обосновывал абсолютную власть феодального монарха. Вестфальская же система международных отношений, сформулированная после завершения 30-летней войны в мирном договоре 1648 г., определила правовую основу международных отношений, признав за государствами суверенитет — верховенство во внутренних делах и независимость во внешних. В настоящее время абсолютная власть главы государства сохраняется только в некоторых государствах Азии и Африки, в большинстве же стран современного мира признается принцип разделения государственной власти по горизонтали между ее ветвями, а по вертикали — между центральной властью и территориальными единицами государства, обладающими различной степенью автономии. Кроме того, публичная власть любого уровня ограничена правами и свободами человека и гражданина. Другое дело, что данное признание нередко носит чисто формальный, имитационный характер, прикрывая подчас открыто или скрыто диктаторский политический режим, но это зависит от развитости или неразвитости (недоразвитости) политической и правовой культуры соответствующего общества. Так что верховенство государственной власти внутри страны в силу его ограниченности можно считать суверенитетом лишь с большой натяжкой, да и конституции обычно не характеризуют государство как суверена, признавая носителем суверенитета народ (нацию)<sup>2</sup>.

В международном праве суверенитет государства по-прежнему рассматривается как один из общепризнанных принципов. Но он и здесь далек от абсолютного, поскольку практически все государства современного мира состоят в тех или иных международных организациях, что само по себе ограничивает суверенность этих государств. Конечно, каждое из них вправе в любое время выйти из соответствующей международной организации, однако заинтересованность в участии обычно превышает заботу о сохранении полного суверенитета.

Большинство современных государств, кроме того, в той или иной степени зависят от других, сегодня главным образом от США. От такой зависимости не вполне свободны даже такие ядерные державы, как Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Французская Республика. Поэтому число действительно полностью суверенных государств вряд ли насчитывает более десятка.

2. В подготовленном нашей бывшей кафедрой конституционного (государственного) права зарубежных стран учебнике отмечены три тенденции развития современного конституционного права, в числе которых указана тенденция интернационализации<sup>3</sup>. Эти тенденции относятся и к российскому конституционному праву. Они отмечены также в некоторых других отечественных литературных источниках<sup>4</sup>.

Во-первых, интернационализация проявляется в том, что государства в своем конституционном строительстве нередко обращаются к иностранному опыту, который считают для себя приемлемым. Не случайно отдельные конституционные нормы в разных странах оказываются даже буквально совпадающими, хотя

<sup>1</sup> Проблематике государственного суверенитета посвящена обстоятельная монография: *Пастухова Н. Б.* Государственный суверенитет: история и современность. М. : Аспект Пресс, 2013.

<sup>2</sup> См., например: ст. 3 Конституции Франции; ч. 2 ст. 20 Основного закона ФРГ; ч. 2 ст. 1 Конституции Италии; ч. 1 ст. 4 Конституции Польши; п. 1 ст. 1 Конституции Бразилии; преамбула Конституции Японии и др.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Изд. 4-е (последняя допечатка в 2010 г.) / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Норма, 2005. С. 48—50.

<sup>4</sup> См., например: *Гагаева Е. А.* Интернационализация национальных конституций — новая тенденция в конституционном праве // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. (Правда, вряд ли можно считать эту тенденцию новой.)

подчас эти страны принадлежат к различным правовым семьям. Не избежала такой практики и действующая Конституция России 1993 г. Заимствование в нашей стране иностранного конституционного опыта некоторыми политиками ставится в вину разработчикам проекта Конституции, однако это свидетельствует лишь о незнании этими политиками мировой конституционной истории.

Интернационализация, во-вторых, проявляется также в том, что основополагающие конституционно-правовые институты все чаще обобщаются в нормах международного права, которые приобретают обязательность для государств — участников соответствующих международных договоров. В качестве примеров можно упомянуть такие принятые в рамках ООН универсальные международно-правовые источники, как Пакты о правах человека 1966 г., и такие региональные источники, принятые в рамках Совета Европы, как Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и протоколы к ней или Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., а также подобные региональные конвенции, принятые на других континентах.

3. Начавшийся в 1950-е годы процесс экономической, а затем и политической интеграции ряда западноевропейских стран, приведший к созданию Европейского Союза (ЕС), в котором ныне состоят 28 государств, имеет одним из следствий возникновение наднационального права, регулирующего наряду с международным правом отношения внутри интеграционного объединения. Наднациональное право занимает как бы промежуточное положение между международным правом, регулирующим внешние отношения государств, а также внутренние и внешние отношения международных организаций, в которых эти государства участвуют, с одной стороны, и национальным правом, регулирующим главным образом отношения внутри государств, — с другой.

В связи с изложенным позволю себе небесспорное суждение о том, что любая правовая система возглавляется соответствующим конституционным правом. В отношении национального права любой страны это, как правило, само собой разумеется. Но думается, что это верно и применительно к международному и наднациональному праву. Другими словами, существуют международное конституционное право и наднациональное конституционное право, включающие, в частности, устройствен-

ные нормы и гарантии прав человека. Международное конституционное право включает универсальные и частично региональные акты, а наднациональное — только региональные, по крайней мере пока.

Отличить международное право от права наднационального не просто, тем более что в отношениях между государствами, участвующими в интеграционных объединениях, действуют и то и другое. Само учреждение межгосударственной интеграции осуществляется путем заключения соответствующего международного договора, т.е. происходит в международно-правовом порядке, но вместе с тем обычно имеет обоснование в конституции каждого интегрирующегося государства.

Такие обоснования весьма различны по своему объему. Если обратиться к конституциям государств — участников ЕС, то, думается, трех примеров, иллюстрирующих такое различие, будет достаточно. Обращусь сначала к конституциям двух первоначальных участников этого интеграционного объединения, тогда еще не имевшего современной формы, и одного присоединившегося впоследствии, т.е. Франции, Германии и Польши.

В начальный период западноевропейской интеграции французская Конституция 1958 г. устанавливала лишь в ст. 53 перечень видов международных договоров, которые могут быть ратифицированы или одобрены только законом, а в ст. 55 — что надлежит ратифицированные или одобренные договоры или соглашения имеют более высокую силу, чем сила законов, с оговоркой для каждого соглашения или договора о его применении другой стороной, т.е. приоритет договорной нормы перед законодательной признается во Франции только в случае, если он признан и другой стороной договора или соглашения. Обе статьи Конституции сохраняют свое действие в неизменном виде. Согласно же ее ст. 54 в редакции 1992 г. (года создания ЕС), если Конституционный совет по запросу Президента Республики, премьер-министра, председателя либо 60 членов любой палаты парламента признал, что международное обязательство, принимаемое Францией, содержит положение, противоречащее Конституции, то разрешение ратифицировать или одобрить его может действовать только после пересмотра Конституции.

В 2008 г. в Конституцию Франции была включена особая глава о Европейском Союзе (ст. 88-1—88-7). В этой главе установлено, что

Республика участвует в ЕС, образованном государствами, которые свободно решили совместно осуществлять некоторые свои полномочия на основании Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС согласно тому, что вытекает из договора, подписанного в Лиссабоне 13 декабря 2007 г. Лиссабонский договор был заключен государствами — участниками ЕС после неудачи с ратификацией подписанной в 2004 г. Конституции ЕС и, заменяя ее, содержит многие нормы конституционного характера, которые обязывают членов ЕС<sup>5</sup>.

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. в ст. 24, редакция которой не изменялась, изначально установил, что Федерация может законом передавать суверенные права межгосударственным учреждениям (во французской Конституции такой формулировки нет). Земли (субъекты Федерации) в пределах своих государственных полномочий могут с согласия Федерального правительства передавать суверенные права учреждениям, которые создаются приграничными территориальными единицами с соседствующими единицами зарубежных стран. Для сохранения мира Федерация может включаться в систему взаимной коллективной безопасности и соглашаться при этом на ограничения своих суверенных прав. Видимо, на эту норму опирается участие ФРГ в НАТО.

В 1992 г. в Основной закон была включена новая редакция ст. 23, согласно которой в целях создания объединенной Европы ФРГ участвует в развитии ЕС, для которого обязательны демократические, социальные и федеративные принципы правового государства и принцип субсидиарности, который означает, что управленческие задачи должны решаться на самом низком уровне управления, располагающем необходимыми для этого ресурсами. Союз должен также гарантировать сопоставимую по существу с Основным законом защиту основных прав. Для участия в Союзе Федерация может законом с одобрения Бундесрата (буквально — Федерального совета) передавать суверенные права. Для тех, кто не знаком с германским Основным законом, скажу, что парламентом ФРГ считается Бундестаг (буквально — Федеральный съезд), но ряд принятых им законов нуждается в одобрении

Бундесрата, который состоит из представителей, назначенных правительствами земель из своего состава, и имеет задачей участие в законодательстве и административном управлении Федерации, а также в делах ЕС. Бундестаг и Бундесрат вправе за нарушения актом законодательства ЕС принципа субсидиарности предъявлять иск в Суд ЕС (почему-то только за нарушение одного этого принципа). В статье 88 с 1992 г. предусмотрено, что задачи и полномочия Федерального банка ФРГ могут в рамках ЕС передаваться Европейскому центральному банку, который независим и в качестве первоочередной цели обязан обеспечивать стабильность цен. Таким образом, германская Конституция содержит по данному вопросу более подробное и далеко идущее регулирование, нежели французская.

Обратимся теперь к Конституции Республики Польша 1997 года. Эта страна вступила в ЕС в 2004 г. Согласно ст. 90 ее Конституции Республика может на основании международного договора передать международной организации или международному органу компетенцию органов государственной власти по некоторым делам. Закон, разрешающий ратификацию такого договора, принимается каждой из парламентских палат — Сеймом и Сенатом большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа их членов. О согласии на ратификацию может быть постановлено и путем референдума, если Сейм примет решение о его проведении абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов. В статье 91 предусмотрено, что ратифицированный международный договор (любой) после его официального опубликования образует часть правового порядка страны и применяется непосредственно, если применение не поставлено в зависимость от издания закона. Ратифицированный с выраженного в законе предварительного согласия международный договор имеет приоритет перед законом, если этот закон нельзя согласовать с договором. Если же это вытекает из ратифицированного договора, конституирующего международную организацию, установленное ею право (т.е. наднациональное право) применяется непосредственно, имея приоритет в случае коллизий с законами.

<sup>5</sup> См.: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С. Ю. Кашкина. М. : Инфра-М, 2008.



Благодаря наличию приведенных конституционных норм при вступлении Польши в ЕС не потребовалось вводить в Конституцию дополнительные положения.

Из учредительных договоров ЕС следует, что сформированные в международно-правовом порядке органы ЕС издают в рамках своей компетенции акты, обязательные для государств-участников и находящихся на их территории физических и юридических лиц, но не требующие ни предварительного, ни последующего согласования с этими государствами, в отличие от международных договоров и соглашений, представляющих собой источники международного права. Нормативные акты органов ЕС, изданные независимо от государств-участников, и образуют его наднациональное право.

4. Что касается нашей страны, то она, естественно, участвует в экономической интеграции с другими странами, пока что только с постсоветскими. В 1990-х гг. в интересах политической интеграции было учреждено даже Союзное государство Белоруссии и России с довольно подробным договорным регулированием его организации, но отсутствие какой-либо информации о нем в течение последних 15 лет создавало впечатление, что оно, видимо, тихо скончалось. И только в январе 2016 г. на встрече президентов обеих стран была достигнута договоренность о проведении Высшего государственного совета Союзного государства. Несколько постсоветских государств, включая Россию, создавали интеграционные объединения, и в настоящее время существует Евразийский экономический союз (ЕАЭС), учрежденный в 2014 г. Договором, вступившим в силу с 1 января 2015 г. Членами ЕАЭС ныне являются Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия.

Руководящие органы ЕАЭС формируются на основе паритета и решения, как правило, принимаются консенсусом. Эти решения, стало быть, имеют международно-правовой характер, но не наднациональный. Примечательно, что, в отличие от ЕС, среди руководящих органов ЕАЭС орган парламентского или межпарламентского типа Договором о ЕАЭС не предусмотрен.

Профессора К. А. Бекашев и Е. Г. Моисеев считают, что Договор о создании ЕАЭС имеет международно-правовой характер, а решения

органов ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии и Суда ЕАЭС — относятся к международному интеграционному праву, т.е., по существу, наднациональны, хотя авторы этого термина избегают<sup>6</sup>.

Позволю себе напомнить относящиеся к рассматриваемому вопросу положения действующей Конституции РФ 1993 г. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В частях 1 и 2 ст. 4 провозглашено, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию, а верховенство на этой территории имеют Конституция РФ и федеральные законы. В части 1 ст. 15 установлено, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ, и Конституции не должны противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в России. А согласно ч. 4 этой статьи общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы; если же международным договором РФ предусмотрены иные правила, чем установленные законом, то применяются правила международного договора. Получается, что верховенство на российской территории имеют не все федеральные законы, да и вообще по существу верховенство имеет только Конституция, поскольку федеральные законы не должны ей противоречить.

Когда мы говорим об общепризнанных принципах и нормах международного права, на которые порой ссылаются национальные конституции, включая нашу, то имеем в виду те, которые созданы универсальными международными договорами, прежде всего Уставом ООН и иными многосторонними договорами, участниками которых являются большинство государств мира (при этом я оставляю в стороне вопрос о международных обычаях, которые тоже бывают общепризнанными и регулируют межгосударственные отношения). Наряду с универсальными международно-правовыми нормами, каждое государство юридически связано положениями тех двусторонних и многосторонних международных договоров, которые оно заключило или к которым при-

<sup>6</sup> Бекашев К. А., Моисеев Е. Г. Право Евразийского экономического союза : учебное пособие. М. : Проспект, 2016. С. 36.

соединилось. Нормы международного права регулируют, как правило, отношения между государствами и действуют на территориях государств — участников соответствующих договоров не непосредственно, а лишь будучи имплементированы внутригосударственными правовыми нормами, например законами о ратификации конкретных международных договоров. То же относится к международно-правовым актам международных органов, имеющих договорное происхождение.

Изложенные выше нормы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ вызывают в последнее время недовольство некоторых одержимых охранительной страстью политиков, которые требуют отмены этих норм, не думая о том, что в этом случае, вероятнее всего, потребовалось бы принять новую Конституцию, а отношения с другими государствами без нужды осложнились бы. Эти люди, очевидно, юридически малограмотны, и их высказываниями вполне можно пренебречь, что на деле, к счастью, и происходит. Хуже, когда с таким высказыванием выступает доктор юридических наук, профессор, занимающий в государстве один из высших постов, а такой случай сравнительно недавно имел место. Как же, мол, так, закон должен быть превыше всего. Но ведь международный договор РФ, в соответствии со ст. 86 Конституции РФ, подписывается Президентом РФ, который подписывает также ратификационную грамоту, а сама ратификация, как и денонсация, международных договоров РФ производится, согласно ст. 106 Конституции РФ, палатами Федерального Собрания РФ в форме федерального закона. Этот закон принимается Государственной Думой и обязательно должен быть одобрен Советом Федерации. Согласно Федеральному закону о международных договорах РФ<sup>7</sup> Правительство РФ также может принять решение о подписании международного договора и внести такой договор на ратификацию, однако федеральный закон о ратификации и ратификационная грамота все равно подписываются Президентом РФ.

Так что международный договор не снижает федерального закона, поскольку сам принимается как федеральный закон. И в отличие от конституций некоторых зарубежных стран (например, Конституции Сербии 2006 г.),

русская Конституция не требует приводить законы в соответствие с ратифицированными международными договорами: просто в случае расхождения текстов применяется международный договор РФ, а расходящийся с ним федеральный закон сохраняет свою силу и подлежит применению для других случаев, не затронутых данным международным договором. Разумеется, у нас, как и в Сербии, международный договор не может противоречить Конституции.

Правда, наша Конституция не регулирует вопроса о том, как быть, если несоответствие международного договора Конституции выявится после его вступления в силу. Конституционный Суд может рассмотреть вопрос о конституционности международного договора, только не вступившего в силу (а в Сербии — также и действующего). Вероятность неконституционности вступившего в силу международного договора РФ чрезвычайно мала, хотя и не исключена. Думается, имело бы смысл регулярно устраивать парламентариям и высоким должностным лицам в исполнительной власти, включая правоохранительные органы, проверку знания конституционного права России, чтобы привить им надлежащее понимание Конституции РФ и уважение к ней.

Впрочем, в отношении международных договоров у нас (и не только) встречается практика, вызывающая сомнения в ее конституционности. Речь идет о временном применении подписанных, но еще не ратифицированных международных договоров, предусмотренном ст. 23 упомянутого Федерального закона. Правда, подобное регулирование содержится в ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., к которой СССР присоединился в 1986 г.<sup>8</sup>, но этим, на мой взгляд, не опровергается сказанное ниже. Согласно ч. 1 указанной статьи Федерального закона международный договор или часть договора могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со сторонами, подписавшими договор. Рассматривая по жалобе гражданина это законоположение, Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П признал его не противоречащим Конституции РФ,

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757 (с послед. изм.).

<sup>8</sup> Ведомости ВС СССР. 1986. № 37.

однако отметил, что по своему конституционно-правовому смыслу оно не предполагает возможности применения такого международного договора или его части в РФ без его официального опубликования. Это вытекает из части 3 все той же ст. 15 Конституции, где сказано, что неопубликованные законы не применяются, и любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если не опубликованы официально для всеобщего сведения. Получается, что официальное опубликование международного договора в данном случае предшествует завершению процедуры его заключения, в частности изданию соответствующего федерального закона.

В части 2 ст. 23 Федерального закона о международных договорах РФ установлена обязательность представления временно применяемого международного договора в Государственную Думу в течение не более шести месяцев с даты начала временного применения. Тем самым допускается применение в течение более чем полугода (учитывая время прохождения акта через обе палаты Федерального Собрания и рассмотрения Президентом) не имеющего юридической силы акта, порождающего, однако, правовые последствия. Конституционный Суд в упомянутом постановлении оговорился, что не проверяет по данному делу конституционности законоположений, допускающих временное применение международных договоров до их вступления в силу. Конечно, заявитель этой конституционности не оспаривал, и Суд был вправе не выходить за пределы предмета жалобы. Но проблема существует, и, на мой взгляд, законодательное допущение временного применения не вступившего в силу международного договора, который, к тому же, не имея юридической силы, теперь подлежит еще и официальному опубликованию, ни в какие конституционные рамки не лезет. Это, в принципе, то же самое, что придать обязательность, хотя бы и временно, законопроекту, не прошедшему через палаты Федерального Собрания. А как с правовыми последствиями его применения? Их существование тоже временное?

5. Особо следует сказать о межгосударственных судах. До недавнего времени такие суды носили только международно-право-

вой характер. В первую очередь это относится к Международному Суду ООН. Это суд международного права, который рассматривает споры между государствами и по запросам органов ООН дает консультативные заключения по юридическим вопросам.

После Второй мировой войны были созданы международные военные трибуналы и состоялись процессы в Нюрнберге и Токио, решения которых осудили к уголовным наказаниям физических лиц — руководителей нацистского германского государства и Японии, виновных в развязывании агрессивных войн, в военных преступлениях и преступлениях против человечности, включая геноцид. Уставы обоих трибуналов и их решения внесли весомый вклад в международное право. Эти трибуналы носили чрезвычайный характер, и после них в течение 40 лет необходимости в подобных органах, как правило, к счастью, не было. Однако в 1990-х гг. Советом Безопасности ООН учреждались временные международные уголовные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде по фактам геноцида, однако «временность» трибуналов превысила 20 лет. К тому же их деятельность с точки зрения беспристрастности не поддается однозначной оценке.

В 1998 г. 120 государств, подписавших так называемый Римский статут, учредили постоянный Международный уголовный суд (МУС), участниками которого ныне являются 123 государства. Россия подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., однако не ратифицировала его и участвует в работе МУС в качестве наблюдателя. Естественно, юрисдикция этого Суда на Россию не распространяется. Деятельность МУС началась с 1 июля 2002 г., и его юрисдикция распространяется на преступления, совершенные физическими лицами после этой даты. Суду подсудны такие преступления, как геноцид, преступления против человечности, военные преступления, агрессия.

В ЕС учреждена сложная система судебных органов<sup>9</sup>. Охватывает ее Суд ЕС, включающий три вида наднациональных органов — Суд (часть Суда ЕС) как высший судебный орган, выполняющий функции верховного и конституционного суда, Трибунал как суд второй инстанции и выступающие в качестве судов первой инстанции специализированные трибуналы.

<sup>9</sup> См.: Европейский Союз : Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 139—142.

Суд ЕС не вправе контролировать внешнеполитические решения политических органов ЕС, но может рассматривать жалобы частных физических и юридических лиц на регламентарные акты ЕС, а также на ограничительные меры против таких лиц налагать штрафные санкции на государства-члены за неисполнение решений ЕС и непредставление отчетов о приведении национального права в соответствие с директивами ЕС.

5 мая 1949 г. 10 европейских государств учредили Совет Европы (СЕ)<sup>10</sup>, который ныне включает 47 государств, хотя европейская принадлежность некоторых из них географически сомнительна. Официальные цели СЕ — утверждение демократии, прав человека и верховенства права. Руководящие органы СЕ — Комитет министров (иностранн дел) и Парламентская ассамблея (ПАСЕ). Эти органы, а также другие органы СЕ имеют консультативный характер и не могут издавать акты, обязательные для государств-членов.

Исключение составляют решения Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), юрисдикция которого обязательна для государств — членов СЕ, ратифицировавших Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1950 г., вступившую в силу в 1953 г. Россия вошла в состав СЕ 28 февраля 1996 г., а 30 марта 1998 г. ратифицировала ЕКПЧ (ратифицированы не все последующие протоколы к ЕКПЧ). Наша страна — единственная из членов СЕ, сохранившая в Конституции, хотя и с оговоркой о будущей отмене, смертную казнь (ч. 2 ст. 20), и лишь бессрочный мораторий на ее применение, введенный Конституционным Судом РФ, позволяет пока что нам оставаться в СЕ. Конституция РФ в ч. 3 ст. 46 устанавливает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Таким межгосударственным органом является ЕСПЧ.

Как известно, отношения России с СЕ и ЕСПЧ в последнее время осложнились. Российское руководство считает, что причиной этому является политизация деятельности обоих европейских

институтов, имеющая антироссийскую направленность. Это сказывается, в частности, и в некоторых решениях ЕСПЧ, оспаривающих, по существу, нормы Конституции РФ. Например, 4 июля 2013 г. по жалобе гр-н Анчугова и Гладкова ЕСПЧ вынес решение, в котором поддержал жалобу, несмотря на то что заявители, отбывающие наказание лишением свободы по приговору суда, претендовали на избирательные права вопреки ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

Рассматривая эту проблему, Председатель Конституционного Суда России профессор В. Д. Зорькин обратился к практике ряда западноевропейских стран. Так, германский Федеральный конституционный суд в трех постановлениях сформулировал правовую позицию об ограниченной правовой силе постановлений ЕСПЧ, когда государство вправе не учитывать его решение или его части, если они противоречат конституционным ценностям, защищаемым Основным законом Германии. Также и австрийский Конституционный суд отклонил правовую позицию ЕСПЧ, указав, что не может допустить применения правовых позиций и решений ЕСПЧ, которые противоречат конституционным принципам. Подобным же образом действуют Франция и Швейцария. В. Д. Зорькин подчеркнул, что ЕКПЧ и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не отменяют приоритета конституции для национальных конституционных судов и правовой системы в целом в случаях, когда конституция способна более полно обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина<sup>11</sup>.

14 декабря 2015 г. Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ был изменен в 14-й раз, и это изменение предназначено дать Суду возможность законным образом отстаивать российскую конституционность даже против решений ЕСПЧ, которые могут быть истолкованы в противоречии с Конституцией РФ.

В ряд статей указанного ФКЗ внесены положения о том, что Конституционный Суд вправе разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека относительно жалоб, поданных против РФ на основании ее международного договора. Суд разрешает

<sup>10</sup> См.: Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем / науч. ред.: Е. С. Шугрина. М. : Проспект, 2016.

<sup>11</sup> Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М. : Норма: Инфра-М, 2015. С. 147—148.



этот вопрос по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов РФ при рассмотрении в межгосударственном органе жалоб против России. Такое дело может рассматриваться без проведения слушания, если Суд придет к выводу о том, что вопрос может быть разрешен на основании ранее постановленных правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны.

Процедура рассмотрения такого вопроса урегулирована в дополнительно включенной в текст ФКЗ главе XIII.1 и дополнениями гл. XIV<sup>12</sup>. Инициировать рассмотрение могут Президент РФ и Правительство РФ. Примечательно, что в принятом в тот же день ФКЗ об изменении ФКЗ о Правительстве РФ данное новое право не было упомянуто.

Таково, как представляется, в общих чертах соотношение национального, наднационального и международного права в настоящее время.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бекашев К. А., Моисеев Е. Г. Право Евразийского экономического союза / отв. ред. Е. Г. Моисеев. — М., 2016.
2. Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. — М., 2015.
3. Избранные конституции зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2014.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. — М., 2010.
5. Пастухова Н. Б. Государственный суверенитет: история и современность. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 18 апреля 2016 г.

## STATE SOVEREIGNTY IN THE CONTEMPORARY NATIONAL, INTERNATIONAL AND SUPRANATIONAL LAW

**STRASHUN Boris Aleksandrovich** — PhD in Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Worker of Science of the Russian Federation  
29—29@mail.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya—Kudrinskaya Street, 9

**Review.** The first part of this article explains the concept of sovereignty as a characteristic inherent in the modern State which should be reflected in the supremacy of its authority in its own territory and independence from any external power. This view prevailed in the middle of the 17th century, when the idea "the State is me" proclaimed by Louis XIV was relevant to many countries. The sovereignty then was more or less absolute. Today, the situation is different: the supremacy of the authorities of the State within the country is limited by separation of powers and the autonomy of self-governing territorial units, as well as constitutionally recognized rights and freedoms of man and citizen. The independence of States outside is limited to participation in international organizations and treaties with other States.

Among the trends in the development of constitutional law it is important to emphasize its internationalization, which is expressed in borrowing foreign experience in constitutional construction, as well as in the synthesis of national constitutional and legal provisions in the universal and regional international instruments.

The process of economic, and later political, integration of a number of Western European countries which began in the 50s of the last century lead to the creation of the European Union (EU) currently consisting of 28 States. One of the consequences of the process is the emergence of supranational law governing relations within the integration association along with international law. Supranational law occupies an intermediate position between international law and national law. The possibility of integration is often provided for under national constitutional law. As far as our country is concerned, it is naturally involved in economic integration with other countries, although only post-Soviet countries so far. In conclusion, the question on relations between the European Court of human rights and the Constitutional Court of the Russian Federation is considered.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. 1). Ст. 7229.

**Keywords:** *state sovereignty, internationalization of constitutional law, international law, global law, national constitutional law, economic and political integration of States, its constitutional justification, Interstate courts, temporary execution of treaties.*

#### BIBLIOGRAPHY

1. *Byakishev K. A., Moiseev E. G. The Law of European Economic Union / Moiseev E.G. (ed.) Moscow, 2016.*
2. *Zorkin V. D. Civilization of law and development of Russia. Moscow, 2015.*
3. *Selected constitutions of foreign countries. Strashun B.A. (ed.). M., 2014.*
4. *Constitutional (State) law of foreign countries. The general part. / Strashun B.A. (ed.). Moscow, 2010.*
5. *Pastuhova N. B. State sovereignty: history and modernity. Moscow, 2013.*