

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НАДГОСУДАРСТВЕННЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ

А. В. Шиндина

Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

28 июня 2016 г.

Дата принятия к печати

5 сентября 2016 г.

Дата онлайн-размещения

31 октября 2016 г.

Ключевые слова

Глобализация; интеграция; суверенитет; Конституция; Россия; межгосударственные объединения; делегирование полномочий

Аннотация

В статье рассматриваются конституционные основы делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным объединениям. В современных условиях глобализации и межгосударственной интеграции объективно возникает необходимость взаимодействия государств в сферах формирования наднационального международного права, выработки демократических стандартов и процедур, установления универсальных правозащитных механизмов. При этом актуализируется вопрос о сохранении государственного суверенитета. В этой связи анализируются проблемы соотношения глобализации, межгосударственной интеграции и суверенитета, исследуются конституционные основы участия России в межгосударственных объединениях и рассматриваются права государства, касающиеся передачи им части своих полномочий. При оценке различных видов межгосударственных образований, участницей которых является Россия, обозначаются формы делегирования полномочий в рамках межгосударственных объединений, предлагаются основные направления совершенствования правового регулирования в этой области. В частности, в качестве форм передачи полномочий предлагается выделять «первичное» («учредительное»), внешнее и внутреннее делегирование, а также делегирование полномочий в сфере взаимодействия.

THE CONSTITUTIONAL BASIS FOR DELEGATING STATE POWERS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO SUPRANATIONAL INSTITUTIONS

Anna V. Shindina

Saratov State Law Academy, Saratov, Russian Federation

Article info

Received

June 28, 2016

Accepted

September 5, 2016

Available online

October 31, 2016

Keywords

Globalization; integration; sovereignty; Constitution; Russia; international associations; delegation of powers

Abstract

This article addresses the constitutional basis for delegating state powers of the Russian Federation to supranational institutions. In modern-day conditions of globalization and intergovernmental integration, States of the world have to interact under the developing supranational and international law which enables standards-setting for democratic processes and procedures as well as establishing universal human rights mechanism; and the issue of preserving the national sovereignty becomes especially acute. In this context, the present paper analyzes the relationship between the globalization, intergovernmental integration, and sovereignty and investigates the constitutional basis for Russia to participate in supranational associations with a subsequent delegation of some powers. When evaluating various types of supranational institutions with Russian participation, the author reveals the forms of the powers delegation within supranational associations and proposes ways of improving the legal regulation in this sphere. In particular, it is suggested to distinguish the primary (constituent), the external and the domestic delegation, as well as the delegation of powers in the area of interaction.

Конституции большинства современных государств, включая Конституцию Российской Федерации 1993 г., провозгласили на самом высоком учредительном уровне приверженность нормам международного права. Феномен глобализации и межгосударственной интеграции в юридической литературе и других отраслях знаний вызывает особый интерес [1, с. 173, 2, с. 40–44], продолжается обсуждение вопроса о положительных и отрицательных сторонах этих явлений [3, с. 361; 4, с. 146]. Многие ученые отмечают усиливающуюся зависимость государств друг от друга, их возрастающую потребность в сотрудничестве и согласовании различных действий. Например, никто не отрицает роль глобализации в формировании наднационального международного права, демократических стандартов и процедур, правозащитных механизмов, системы интеграционных международных организаций. Глобализация и порождаемая ей межгосударственная интеграция давно стали международно-правовой реальностью, влияющей на процесс правотворчества и правоприменения в рамках различных национальных правовых систем.

По мнению Е. Т. Усенко и И. А. Конюховой, межгосударственную интеграцию можно рассматривать в качестве одного из важнейших факторов современного этапа исторического развития [5, с. 25; 6, с. 7]. В определенных условиях интеграция способствует общественному прогрессу, развитию человеческой цивилизации. Она позволяет государствам повысить эффективность собственного правового регулирования за счет восприятия опыта других государств, восполнить существующие пробелы и усовершенствовать правоприменительную практику. Некоторые ученые предполагают, что международное и национальное право, взаимодействуя друг с другом, образуют «правовую надстройку», отражающую первоначальный уровень формирования глобальной правовой системы, которую можно назвать «транснациональным» и «наднациональным» правом [7, с. 11]. Межгосударственная интеграция имеет консенсуальную природу, что в условиях глобализации повышает ценность универсального международного права, его общепризнанных принципов и норм.

Глобализация и интеграция актуализировали вопрос сохранения суверенитета государств и создания конституционных гарантий его незыблемости. В. И. Павлов связывает это с тем, что «следствием глобализации является создание таких надгосударственных

образований, которым делегируется часть суверенитета национальных государств и предоставляется право принимать обязательные для всех государств правовые акты» [8, с. 131].

Стремление государств к сохранению собственной национально-культурной, а иногда и политической, экономической идентичности, обеспечению верховенства национального суверенитета можно считать тенденцией, противоположной глобализации и стиранию межгосударственных различий.

Сохранение суверенитета и базовых государственных ценностей опирается, зачастую, на национальные конституционные установления, основы конституционного строя страны. Суверенитет России, согласно ч. 1 ст. 4 Конституции 1993 г., распространяется на всю ее территорию и относится к основам конституционного строя. Ст. 79 Конституции Российской Федерации закрепляет за страной право участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий.

Передача полномочий носит добровольный характер и может быть осуществлена только в соответствии с международным договором. Согласно ст. 79 и п. «г» ст. 106, а также положениям п. «д» ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ международные договоры об участии России в межгосударственных объединениях подлежат обязательной ратификации российским Парламентом. Необходимость ратификации международных договоров Федеральным Собранием не исключает участия в этой процедуре Конституционного Суда Российской Федерации. Не вступившие в силу международные договоры могут быть предметом рассмотрения российского органа конституционного контроля (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции России).

Терминологически в ст. 79 Конституции речь идет не о «делегировании», а о «передаче» части полномочий. Однако в ходе семантического анализа выяснилось, что категория «делегирование» имеет близкий смысл к понятию «передача». Поскольку ст. 79 относится к главе 3 Конституции «Федеративное устройство», право России участвовать в межгосударственных объединениях рассматривается как элемент ее конституционно-правового статуса.

Конкретный перечень межгосударственных объединений, которым Россия может осуществлять передачу полномочий, в Основном Законе не указан, следовательно,

таких объединений может быть неограниченное количество независимо от уровня деятельности (универсальный, региональный, локальный) и географического положения. Однако, Конституцией установлены пределы передачи полномочий: это действие не должно повлечь за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Возвращаясь к вопросу о соотношении глобализации, межгосударственной интеграции и суверенитета, подчеркнем верховенство и приоритетность последнего. Данный вывод базируется на положениях действующей Конституции России 1993 г. (ст. 4 о государственном суверенитете в главе 1 «Основы конституционного строя») и практике Конституционного Суда. В этом смысле возможность участия России в межгосударственных объединениях (ст. 79 Конституции), со всеми вытекающими последствиями, вторична по отношению к идее верховенства государственной власти на всей территории Российской Федерации. Об этом свидетельствует также практика Конституционного Суда России, в частности, Постановление от 14 июля 2015 № 21-П¹, в котором говорится, что безусловное исполнение Россией решений межгосударственного органа, принятых на основании международного договора, не согласующемся с Конституцией Российской Федерации в истолковании, может повлечь нарушение ее положений. Положения о государственном суверенитете и верховенстве Конституции не допускают имплементацию в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации. Далее следует вывод о том, что «взаимодействие евро-

пейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия».

Необходимо отметить, что при передаче части полномочий Российской Федерации межгосударственным объединениям не происходит «уменьшение» или «ограничение» государственного суверенитета России. Его полнота базируется на принадлежности всей власти многонациональному народу страны и его праве отстаивать собственные национальные интересы на международном уровне (ст. 3 Конституции России).

В юридической науке большое внимание уделяется исследованию объединений государств или межгосударственных объединений [9, с. 9; 10, с. 164]. Высшей формой интеграции можно считать создание союзов, содружеств государств и других различного рода межгосударственных объединений, призванных консолидировать свои усилия в определенном направлении (политическом, экономическом, военном, гуманитарном). Увеличение числа и разнообразии форм межгосударственных, интеграционных объединений (в том числе в экономической сфере) свидетельствует о некотором кризисе «самодостаточности» государств, усилении зависимости их друг от друга в условиях глобализации. Россия давно отказалась от политики «изоляциизма» и на конституционном уровне закрепила приверженность международным демократическим и гуманитарным стандартам. Это способствовало ее вовлечению во многие глобальные процессы, а последовательное отстаивание собственных национальных интересов способствовало усилению влияния на международную политику.

В контексте настоящего исследования возможность передачи части полномочий Российской Федерации может быть реализована и в отношении интеграционных и союзных объединений, содружеств и международных организаций. Широкая юридическая формула ст. 79 Конституции позволяет охватить все известные сейчас и способные возникнуть в будущем межгосударственные объединения. Делегирование им полномочий — это проявление внешних функций России, необходимый элемент ее конституционно-правового статуса.

Российская Федерация являлась участницей ряда межгосударственных образований на постсоветском пространстве, среди которых Содружество независимых госу-

¹ По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пп. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 1 и 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 30. Ст. 4658.

дарств (СНГ)², Союз России и Беларуси³, Евразийское экономическое содружество (ЕврАзЭС)⁴ и др.

Исследование основных интеграционных объединений с участием России позволяет сделать вывод о том, что существуют некоторые пробелы в правовом регулировании вопросов делегирования полномочий в рамках этих объединений. Это объясняется, в частности, тем, что степень интеграции межгосударственных объединений не одинакова. Если деятельность органов СНГ носит координирующий характер, то в союзе с Беларусией и ЕврАзЭС выделены предметы исключительного ведения интеграционных объединений, полномочия по реализации которых переданы соответствующим органам этих объединений. Многообразие форм делегирования полномочий зависит от степени интеграции государств: чем она выше, тем шире применяется институт передачи полномочий.

Делегирование полномочий межгосударственным объединениям может осуществляться в следующих формах:

- «первичное» («учредительное») делегирование — передача части полномочий со стороны России СНГ, Беларуси и ЕврАзЭС;
- «внешнее делегирование» — например, передача полномочий одному из госу-

дарств другими государствами, входящими в ЕврАзЭС и Таможенный союз для формирования механизма взаимоотношений Таможенного союза с третьими странами и международными организациями;

– «внутреннее делегирование» — например, делегирование полномочий от одного органа ЕврАзЭС другому;

– делегирование полномочий в сфере взаимодействия — например, передача полномочий от Правительства государства-участника своему представителю для работы в органах ЕврАзЭС или наделение национальных органов государств отдельными полномочиями для реализации решений интеграционных объединений.

В межгосударственных объединениях передача полномочий может оформляться одним базовым актом — международным договором и конкретизирующими его международными соглашениями. Иногда практика применения отдельных форм делегирования, например, делегирование полномочий «внутри» межгосударственного объединения от одного органа другому, может опережать правовое регулирование. Сохраняются пробелы и в юридическом оформлении случаев делегирования полномочий от межгосударственного объединения конкретному государству или группе государств (правовые основы, условия, процедуры, пределы). Эти вопросы нуждаются в урегулировании на уровне международных соглашений.

Таким образом, российская Конституция 1993 г. позволяет учитывать современные тенденции развития человеческой цивилизации: с одной стороны, создает правовые основы участия России в различного рода межгосударственных объединениях с целью сотрудничества в политической, экономической, военной и гуманитарной областях; с другой стороны, в условиях глобализации и интеграции закрепляет конституционные права собственного верховенства и неизменности государственного суверенитета.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век / И. И. Лукашук. — М. : Спарк, 2000. — 279 с.
2. Бондарь Н. С. Современный конституционализм — основа правовой глобализации / Н. С. Бондарь // Правовая система России в условиях глобализации : сб. материалов кругл. стола / под ред. Н. П. Колдаева, Е. Г. Лукьяновой. — М. : Ось-89, 2005. — С. 40–44.
3. Киреева С. А. Правовые принципы межгосударственной интеграции / С. А. Киреева // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2010. — С. 125–131.
4. Волошин Ю. А. Современное конституционное право в условиях глобализации и межгосударственной интеграции / Ю. А. Волошин // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та. Воронеж, 20–21 нояб. 2008 г. — Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2009. — Вып. 5, ч. 1. — С. 297–305.
5. Усенко Е. Т. Интеграция как всемирно исторический процесс и международное право / Е. Т. Усенко // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4. — С. 25–27.

6. Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия / И. А. Конюхова. — М. : Формула права, 2006. — 496 с.
7. Воронцова Н. А. Правовые основы становления и функционирования межгосударственного механизма интеграционных процессов в Евразийском экономическом сообществе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Н. А. Воронцова. — М., 2004. — 42 с.
8. Павлов В. И. Проблема интеграции западноевропейских правовых институтов в национальную правовую систему с позиций социокультурных различий (общие положения) / В. И. Павлов // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : в 2 т. : сб. науч. тр. — Минск : Изд-во Белорус. гос. ун-та, 2008. — Т. 1 : Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза. — С. 128–135.
9. Елистратова В. В. Объединения государств: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Елистратова. — Саратов, 2006. — 30 с.
10. Добрынин Н. М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства : учебник : в 2 т. / Н. М. Добрынин. — Новосибирск : Наука, 2010. — Т. 1. — 407 с.

REFERENCES

1. Lukashuk I. I. *Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo, XXI vek* [Globalization, State, Law. The 21st Century]. Moscow, Spark Publ., 2000. 279 p.
2. Bondar' N. S. The modern constitutionalism as a basis for the legal globalization. In Koldaev N. P., Luk'yanova E. G. (eds). *Pravovaya sistema Rossii v usloviyakh globalizatsii* [The Legal System of Russia under Globalization]. Moscow, Os'-89 Publ., 2005, pp. 40–44. (In Russian).
3. Kireeva S. A. The legal principles of the intergovernmental integration. In Matuzov N. I., Mal'ko A. V. (eds). *Printsipy rossiiskogo prava: obshcheteoreticheskii i otraslevoi aspekty* [Principles of the Russian law: The General Theory and Application]. Saratov State Legal Academy Publ., 2010, pp. 125–131. (In Russian).
4. Voloshin Yu. A. The modern constitutional law under globalization and intergovernmental integration. *Pravovye reformy v sovremennoi Rossii: znachenie, rezul'taty, perspektivy. Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 50-letnemu yubileyu yuridicheskogo fakul'teta Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 20–21 noyabrya, 2008* [Legal Reforms in Modern Russia: Meaning, Results, Prospects. Materials of the Research Conference dedicated to the 50th anniversary of the Law Department of Voronezh State University. Voronezh, November 20–21, 2008]. Voronezh State University Publ., 2009, iss. 5, pr. 1, pp. 297–305. (In Russian).
5. Usenko E. T. Integration as a global historical process and international law. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava = Moscow Journal of International Law*, 1994, no. 4, pp. 25–27. (In Russian).
6. Konyukhova I. A. *Mezhdunarodnoe i konstitutsionnoe pravo: teoriya i praktika vzaimodeistviya* [International and Constitutional Law: The Theory and the Interaction Practice]. Moscow, Formula prava Publ., 2006. 496 p.
7. Vorontsova N. A. *Pravovye osnovy stanovleniya i funktsionirovaniya mezhgosudarstvennogo mekhanizma integratsionnykh protsessov v Evraziiskom ekonomicheskom soobshchestve. Avtoref. Dokt. Diss.* [The legal of Developing and Functioning of the Intergovernmental Mechanism for Processes of Integration in Euroasian Economic Community. Doct. Diss. Thesis]. Moscow, 2004. 42 p.
8. Pavlov V. I. The issue of integrating the Western European legal institutions into the national legal system in the context of social and cultural differences (basis assumptions). *Natsional'naya gosudarstvennost' i evropeiskie integratsionnye protsessy* [The National Sovereignty and European Integration Processes]. Minsk, Belarusian State University Publ., 2008, vol. 1, pp. 128–135. (In Russian).
9. Elistratova V. V. *Ob"edineniya gosudarstv: obshcheteoreticheskii aspekt. Avtoref. Kand. Diss.* [Unions of States: The General Theory. Cand. Diss. Thesis]. Saratov, 2006. 30 p.
10. Dobrynin N. M. *Gosudarstvennoe upravlenie: teoriya i praktika. Sovremennaya versiya noveishei istorii gosudarstva* [The Governance: Theory and Practice. The Modern Version for the Newest History of Nation]. Novosibirsk, Nauka Publ., 2010. Vol. 1. 407 p.

Информация об авторе

Шиндина Анна Владимировна — преподаватель кафедры конституционного и международного права, Саратовская государственная юридическая академия; аспирант, кафедра конституционного и муниципального права, Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского, 410028, г. Саратов, ул. Вольская, 1, e-mail: iz1@ssla.ru.

Author

Anna V. Shindina — Lecturer, Department of Constitutional and International Law, Saratov State Academy of Law; PhD Student, Department of Constitutional and International Law, Chernyshevsky Saratov State University, 1 Volskaya St., 410028, Saratov, Russian Federation, e-mail: iz1@ssla.ru.

Библиографическое описание статьи

Шиндина А. В. Конституционные основы делегирования части государственных полномочий Российской Федерации надгосударственным объединениям / А. В. Шиндина // Известия Байкальского государственного университета. — 2016. — Т. 26, № 5. — С. 800–804. — DOI: 10.17150/2500-2759.2016.26(5).800-804.

Reference to article

Shindina A. V. The constitutional basis for delegating state powers of the Russian Federation to supranational Institutions. *Izvestiya Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2016, vol. 26, no 5, pp. 800–804. DOI: 10.17150/2500-2759.2016.26(5).800-804. (In Russian).