

ДО ПИТАННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ В КОНФЕДЕРАЦІЇ

Плахтій Ю.В.

аспірантка

Національний педагогічний університет ім. Драгоманова

Рассмотрена проблема наличия суверенитета в конфедерации на современном этапе.

Проанализированы существующие теории относительно определения суверенитета. На основе исследования разных концепций суверенитета, раскрыта правовая природа суверенитета в конфедерации.

The article focuses on the problem of presence of sovereignty in confederation on the modern stage. The author analysed existent theories in relation to determination of sovereignty. On the basis of research of different conceptions of sovereignty, legal nature of sovereignty is exposed in confederation.

Розглянуто проблему наявності суверенітету у конфедерації на сучасному етапі.

Проаналізовано існуючі теорії щодо визначення суверенітету. На основі дослідження різних концепцій суверенітету, розкрито правову природу суверенітету у конфедерації.

Ключові слова: конфедерація, суверенітет, компетенція, держава, обмеження.

У сучасній юридичній науці питання суверенітету в конфедерації вирішується неоднозначно. Зараз, як і в минулому, продовжується все та ж дискусія: чи наділена конфедерація суверенітетом, чи може він бути розділений між нею і її суб'єктами і чи можуть бути визнані держави у складі конфедерації суверенними. Актуальність цього питання обумовлена тим, що проблема суверенітету у конфедерації є також і найважливішим аспектом політики, тому від концептуального його рішення залежить якість відносин конфедерації та її суб'єктів, а також характер і способи розділення влади по вертикалі[1,6].

Важливим є і те, що суб'єкти конфедерації - суверенні держави, тому проблема суверенітету і розподілу компетенції та повноважень між конфедерацією і її членами завжди була, і залишається в центрі уваги досліджень конфедеративної природи. У наш час, ні серед теоретиків, ні серед фахівців-практиків немає єдності поглядів у вирішенні цих важливих питань.

Серед дослідників поширена думка, що конфедерація не може бути наділена суверенітетом. Зазначимо, що суверенітет - це властивість держави, що виражається у верховенстві і незалежності державної влади, що не визнає над собою вищої або конкуруючої на території даної держави іншої влади; суверенітет єдиний, бо на одній і тій же території не можуть співіснувати дві або декілька незалежних властей; суверенітет неділимий, бо жодна структура держави не може бути наділена якою-небудь долею суверенітету; суверенітет не відчужується, бо відчуження суверенітету означає зникнення самої держави[2,11].

Зазвичай, при такому підході суверенними визнаються лише держави-

члени, а сама конфедерація - несуверенною. Так, за словами Івановського: „союзна влада, не будучи сама суверенною, залишає суверенітет на долю кожної окремої держави ” [3,43]. П.Стучка писав, що в союзі держав „суверенітет належить кожній окремій державі союзу ”[4,86]. Ф.Ф Кокоскін і Б.Н. Вишеславцев визначали, що суверенітет у конфедерації належить частинам, а не цілому, як у федерації [5,192].В.І. Лафітський також вважає, що суверенітет в конфедерації належить її державам-членам [6,6].

Інші автори, керуючись теорією подільності суверенітету, стверджують, що і конфедерація, і її держави-члени володіють своєю „долею суверенітету”.

З метою глибшого розуміння характеру суверенітету в конфедерації, слід детальніше розглянути ці спірні питання.

К.В. Арановський та ряд інших авторів підручників по конституційному праву виходять з визнання подільності суверенітету і, тому вказують на „розділ суверенітету”, на „долі суверенітету” в конфедерації[7,195]. На нашу думку, застосовувати такий підхід до характеристики суверенітету в конфедерації абсолютно неправильно.

Р.В. Енгибарян пише, що твердження про поділ суверенітету виникають з того, що державний суверенітет ототожнюється з компетенцією, сукупністю прав, сумою повноважень держави, що є неправомірним. Він стверджує, що не можна не бачити взаємозв'язку між цими різними характеристиками держави, точно так, як і неможливо заперечувати взаємообумовленість якісних і кількісних параметрів якого-небудь явища або процесу. Але це, як відомо, не дає підстав для їх ототожнення, відмови від їх

розмежування. Суверенітет, за його словами, - це не кількісна, а якісна характеристика держави, її невід'ємна і неподільна властивість, яка по своїй природі або є, або її немає. І тому, не можна бути суверенним на третину, наполовину або на три чверті. Інша справа - компетенція, права і обов'язки та повноваження, які подільні, їх може в сукупності бути більше або менше, їх сума може збільшуватися або зменшуватися. Але точно так, як і не кожна кількісна зміна веде до зміни якості, так і не кожне, а лише пов'язане з порушенням міри обмеження прав, у тому числі і суверенних, призводить до втрати суверенітету[8,173].

Отже, потрібно говорити про одночасне визнання суверенності і конфедерації, і її держав-членів, але не з позиції подільності суверенітету, а з позиції зв'язаності, взаємообумовленості і взаємодії різнорівневих суверенітетів, що не лише не виключають, але і доповнюють один одного.

Варто зазначити, що дуже часто дослідники розглядають суверенітет в конфедерації крізь призму теорії абсолютності суверенітету. Так, в юридичній літературі, можна зустріти твердження, що на одній і тій же території не може бути двох або більше суверенних держав або, що держава, яка входить до конфедерації, не може бути суверенною державою[9,63]. Радянська доктрина теорії держави і права виходила з того, що суверенітет союзу і суверенітет його суб'єктів несумісні, вважалось також, що держава в середині іншої держави – це юридичний нонсенс [10,19].

Аналізуючи вищезазначені твердження слід наголосити на тому, що заперечення можливості дії двох суверенітетів на одній і тій же території призводить або до заперечення наявності суверенітету в конфедерації, або до визнання її держав-членів несуверенними. Але, оскільки заперечувати загально визнаний суверенний характер суб'єктів конфедерації дуже важко, бо це одна з головних відмінностей конфедерації від федерації, то основні зусилля прибічників вказаної концепції направлені, зазвичай, на доведення несуверенності самої конфедерації.

Ми вважаємо, що це інша крайність, протилежна концепції подільності державного суверенітету, бо положення про його неподільність доводиться до визнання абсолютної несумісності різних суверенітетів один з одним на одній і тій же території. По суті справи, в основі такої позиції лежить застаріла концепція абсолютності державного суверенітету, що витікає з його несумісності з будь-яким обмеженням влади держави.

Цілком зрозуміло, що застосовувати такий підхід до визначення суверенітету в конфедерації в наш час безпідставно, бо певні обмеження правоздатності цілком природні і зрозумілі, коли йдеться про входження суверенної держави до складу такого об'єднання. Очевидно, що суверенітет такої держави не може бути таким же, неначебто вона не входила до складу конфедерації і була б повністю незалежною. Абсолютною, нічим і ніяк не обмеженого державного суверенітету в сучасних умовах немає і бути не може, оскільки всі держави існують, діють і розвиваються в системі взаємозв'язків, що постійно посилюються і поглиблюються, та взаємодіють з іншими державами в умовах регіональної і міжнародної інтеграції і глобалізації. Тобто, говорити про абсолютну незалежність і самостійність держав у зовнішніх відносинах не доводиться. Очевидно, що держави-члени Європейського Союзу не мають абсолютної самостійності і знаходяться в певній залежності від цього союзу. Але настільки ж очевидно, що така залежність не ставить під загрозу збереження суверенітету цих держав. Це означає, що саме по собі обмеження і тим більше самообмеження, навіть суверенних прав держав не означає втрату ними державного суверенітету.

Всі держави-члени Європейського Союзу, не дивлячись на різносторонню західноєвропейську інтеграцію, поза сумнівом залишаються суверенними, незалежними державами, незважаючи, на те, що в їх конституціях є положення про вільну і добровільну передачу частини своїх прав і повноважень Європейському Союзу і його наддержавним органам. Наприклад, в преамбулі Конституції Франції 1946р. зазначено, що „за умови взаємності Франція згодна на обмеження суверенітету, яке необхідне для організації і захисту миру”. Як і в конституціях інших країн - членів ЄС, в Конституції Франції є спеціальний розділ, в якому регулюються конституційні основи її відносини з ЄС, заснованого „вільним вибором держав в силу укладених ними договорів для спільної реалізації деяких своїх повноважень”, говорить про передачу необхідних повноважень інститутам ЄС і інші питання (ст. 88-1-88-4). Аналогічні положення містяться і в конституціях інших держав-членів ЄС. Так, в ч. 2 ст. 9 Конституції Австрії говорить про те, що „окремі суверенні права Федерації можуть бути передані міждержавним установам і їх органам”. Про „обмеження своїх суверенних прав” і передачу їх міждержавним установам говорить і в Основному законі ФРН (ст. 24). У Конституції Греції (ч. 3 ст. 28)

наголошується можливість вільно, шляхом ухвалення закону абсолютною більшістю спільного числа депутатів парламенту піти „на обмеження в сфері здійснення національного суверенітету, якщо це диктується важливими національними інтересами, не посягає на права людини і основи демократичного режиму та проводиться на основі принципів рівності і з дотриманням умов взаємності”.

Отже, суверенітет держави цілком сумісний з самообмеженням нею своїх суверенних прав і їх передачею конфедеративним міждержавним органам і конфедерації в цілому. Тобто, не кожне обмеження, а тим більше самообмеження компетенції і повноважень держав-членів конфедерації означає втрату ними свого суверенітету. Концепція „абсолютного суверенітету” з її принципом все або нічого є неправильною і утопічною особливо в сучасних умовах. Насправді, відмова від „зовнішнього суверенітету” при умові збереження „внутрішнього суверенітету”, тобто верховенства і всієї повноти державної влади у внутрішніх справах, не означає втрату суверенітету, а лише його обмеження компетенцією і повноваженнями конфедерації. Адже і суверенітет конфедерації обмежений установчими договорами та рішеннями держав-засновниць, а також загальними принципами міжнародного права.

Вирішення питання про розмежування компетенції і повноважень у конфедерації має ключове значення при дослідженні правової природи конфедеративного суверенітету. Суб'єктами конфедерації є суверенні держави, які в межах своєї компетенції і повноважень зберігають всю повноту державної влади на власній території. Суверенітет конфедерації також поширюється на територію її членів.

Отже, на одній і тій же території діє і реалізується як суверенітет конфедерації, так і суверенітет її відповідної держави-члена, взаємодоповнюючи один одного. Співіснування суверенітетів у конфедерації не протиставляє владу конфедерації владі її суб'єктів, а, навпаки, надає можливість поєднати їх правоздатність з метою досягнення спільних інтересів і цілей.

Розмежування компетенції і взаємодія конфедеративного центру і його держав-членів має принципове, первинне значення для успішного функціонування і розвитку такого об'єднання. Це багато в чому визначає статус суб'єктів конфедерації і характер відносин між конфедерацією і її державами-членами.

Нерідко визнання суверенності держав-членів конфедерації пов'язується з наявністю в них права вільного виходу із

складу конфедерації. Зокрема, Б.А. Страшун стверджує, що теоретично допустимий суверенітет держави-члена конфедерації, проте лише у випадку, якщо за нею визнається право на одностороннє рішення про вихід з конфедерації. Але і в цьому випадку, поки рішення про вихід не прийняте, суверенітет держави-суб'єкта конфедерації є як би сплячим, тобто існує лише в потенції[11,674]. З такою постановкою питання не можна погодитися. По-перше, впадає в очі розпливчатість, невизначеність приведених формулювань про „теоретично допустимий суверенітет”, про „сплячий суверенітет” або „потенційний суверенітет”, з яких важко зрозуміти, чи йде мова в даному випадку про реальний суверенітет, або про доктринальне розуміння суверенітету, або про свого роду „віртуальний” суверенітет і т.д. Абсолютно не ясно, чи є у конфедерації, де признається право вільного виходу, її суб'єкти суверенними чи ні, бо, з одного боку, „сплячий суверенітет” все-таки суверенітет, а з іншої - це не дійсний, а лише „потенційний суверенітет”. По-друге, не можна змішувати суверенітет держави і ту або іншу конкретну форму його реалізації, а тим більше встановлювати необхідний зв'язок між ними. Сецесія (тобто відділення, вихід із складу) - це одна з можливих форм реалізації суверенітету в певних умовах, але не сам суверенітет.

Тому, коли, наприклад, розглядається проблема суверенітету у конфедерації, то мова повинна йти не про „розділ суверенітету” між конфедерацією і її суб'єктами, не про їх напівсуверенність і не про „долі суверенітету” в кожного з них, а про співіснування двох зв'язаних, взаємозв'язаних і взаємообумовлених різнорівневих суверенітетів, кожен з яких не може успішно реалізовуватися відособлено, у відриві від іншого. Зв'язаний, взаємозв'язаний суверенітет - це не частковий, розділений суверенітет, а суверенітет, своєрідність і прояви якого визначаються умовами одночасного співіснування і поєднання двох різних суверенітетів. Концепція зв'язаних суверенітетів у конфедерації нічого спільного не має ні з концепцією подільності державного суверенітету, ні з концепцією його абсолютності.

Саме такий підхід до визначення суверенітету в конфедерації яскраво ілюструється на прикладі функціонування Європейського Союзу та частково СНД.

З погляду теорії права ЄС є унікальним утворенням, різні погляди вчених на його правову природу породжують безліч суперечностей щодо його суверенності.

З часу прийняття Римських угод Європейський Союз досягнув значного прогресу на шляху створення єдиного економічного та політичного простору. Маастрихтський договір, Амстердамський договір та нарешті прийняття Лісабонського договору – ось найбільш визначні етапи європейської інтеграції. Проте й сьогодні серед вчених та політиків викликає серйозні дискусії питання щодо наявності суверенітету у ЄС чи тільки у його держав-членів.

Сьогодні Європейський Союз є політичною спільнотою держав-членів нового типу, яка не зовсім відповідає традиційному розумінню суверенітету. Держави-члени не є більше повністю незалежними, оскільки передали Європейському Союзу частину своєї суверенної влади, особливо стосовно формування та проведення соціальної та економічної політики. Зобов'язання держав-членів перед правом ЄС забирає від них певну свободу дії у цих сферах політики.

Так, згідно з постановою Європейського Суду різні угоди ЄС, а також норми, визначені ними, встановлюють "правовий порядок нового унікального виду, при якому держави-члени передали свої певні суверенні права".

Жодна держава-член ЄС не є суверенною у тому сенсі, який вкладався у це поняття юристами конституційного права та дипломатами ще півстоліття тому.

Відносно суверенності Співдружності Незалежних Держав, то ні про що подібне не йдеться, ні в засновницьких документах, ні у рішеннях судових органів, ні у рішеннях найвищих судових органів держав-учасників СНД. Швидше, навпаки, в засновницьких договорах Співдружності заперечується її суверенний характер. Таке положення сформульоване в категоричній формі. Алма-атинською декларацією закріплено, що Співдружність „не є ні державою, ні наддержавним утворенням”. У Статуті СНД також сформульовано це положення.

Співдружність Незалежних Держав в її нинішньому вигляді не наділена суверенітетом, оскільки в даного об'єднання відсутні основні критерії суверенності. В.Н. Шумський робить справедливий висновок про те, що говорити про передачу державами-членами СНД частину своїх суверенних прав необґрунтовано [12,125]. Все ж, існує думка, що окремі елементи наділення суверенними правами в деяких випадках наявні, якщо не в самій СНД, то в її структурах. Так, зокрема, Є.Г. Моїсеєв відзначає, що після створення в 1994 р. Міждержавного економічного комітету Економічного союзу „вперше в історії Співдружності з'явився інститут, що має

контрольно-розпорядчі і виконавчі функції”. Є. Г. Моїсеєв висловлює припущення про те, що даний орган „став, по суті, первістком суверенності СНД, що має право по деяких питаннях приймати рішення, обов'язкові для виконання її членами ” [13,343]. Проте, це лише слабка спроба, яка навряд чи буде розвинена, оскільки інакше необхідно вносити зміни в засновницькі договори Співдружності, або хоч би в її Статут.

Таким чином, аналіз функціонування і діяльності сучасних конфедерацій дозволяє зробити висновок про те, що традиційний підхід до визначення суверенітету у конфедерації (з огляду на практику ЄС та СНД) виявляється малопридатним. Згідно з ним не є суверенними ані держави-члени, ані самі конфедерації. Фактично слід визнати, що сьогодні в світі відбувається формування нової моделі суверенітету.

Для сучасного етапу розвитку міжнародно-правових відносин характерно: існування суверенітету конфедерації, що складається з суверенних прав, переданих їй урядами держав-членів; збереження державами-членами значного обсягу суверенітету, що дозволяє їм в певній мірі не допускати втручання у внутрішні справи і проводити при потребі незалежну зовнішню політику; поєднання колективно виробленої політики з відносно автономною політикою держав-членів; здійснення управлінських функцій через мережі суб'єктів, які включають національні уряди та інститути громадянського суспільства; співпраця національних і наднаціональних владних структур щодо прийняття найбільш важливих рішень.

Література:

1. Крылов Б.С. Понятие суверенитета. Суверенитет государства и суверенитет народа // Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994.- 164с.
2. Барциц И.Н. Категория „суверенитет” в правовой теории и практике Российской Федерации. — М., 1995.- 246с.
3. Ивановский И. Учебник государственного права. Общее учение о государстве: СПб. 1909.-726с.
4. Стучка П. Учение о государстве и о конституции РСФСР.- М.: Красная новь. 1922.- 458с.
5. Политический строй современных государств. Сборник статей. Т II.-СПб. 1906.-232с.
6. Лафитский В.И. Федерации в зарубежных странах.-М.:Юрид.лит.,1993. -326с.
7. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник.- М.: Изд. группа „Форум”, ИНФА-М, 1998.- 625с.
8. Р.В.Енгибарян, Э.В.Тадевосян .Конституционное право/Учебник.-М.-2000 - 492с.
9. Конституционное право / Под ред. В.В. Лазарева.-М.-2004.- 583с.
10. Суверенитет в государственном и международном праве //Советское государство и право.- 1991.-№5.-С.19-26.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна.-М.-1998.- 775с.
12. Шумский В.Н. Организационно-правовые основы Содружества Независимых Государств: опыт сравнительного анализа./ В.Н. Шумской. // Государство и право. - 1998. - №11. - С. 124-125.
13. Моисеев Е. Г. Международно-правовой статус СНГ // Международное публичное право. /Под ред. К.А. Бекашева. - М.: Проспект,2000. – 547с.