

0- 776948

*На правах рукописи*



**КОМАРОВА Елена Александровна**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
УЧАСТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ**

12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

диссертации на соискание учёной степени

кандидата юридических наук

Саратов 2009

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор  
**РАДЧЕНКО Василий Иванович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**ЕРЕМИН Алексей Роальдович**  
доктор юридических наук, доцент  
**МАМОНОВ Вадим Васильевич**

Ведущая организация — **ГОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского» (юридический факультет)**

Защита состоится 9 июня 2009 года в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г.Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан 22 06 2009 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000556101

Ученый секретарь Диссертационного совета  
доктор юридических наук, доцент

*Барзилова* И.С. Барзилова

**Актуальность темы исследования.** Российская Федерация активно вовлечена в процессы глобализации, результатом которых является усиление роли международных институтов и механизмов в мировой экономике и политике. Для успешного решения новых глобальных проблем, вопросов международной безопасности, защиты прав человека, охраны окружающей среды требуются объединенные усилия стран. Это обусловлено возрастающей ролью интеграции государств в современных международных отношениях. Государства не в состоянии существовать вне единой международной системы. Посредством активного присутствия в межгосударственных объединениях Российская Федерация может добиться высокого уровня участия в мировых процессах. Для этого ей необходимо разнообразное, многовекторное сотрудничество и взаимодействие с различными государствами и межгосударственными союзами.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в ежегодном Послании Федеральному Собранию отметил, что Россия готова к взаимовыгодному сотрудничеству со всеми странами, со всеми объединениями, которые рассчитывают на развитие конструктивных отношений с ней. При этом любое взаимодействие будет выстраиваться предельно прагматично – с учетом реальной отдачи для страны, для всех её граждан<sup>1</sup>.

Принципы взаимодействия и построения отношений России с другими государствами определены в Концепции внешней политики Российской Федерации<sup>2</sup>, где подчеркнута необходимость повышения политических, правовых, внешнеэкономических и иных форм сотрудничества в интересах государства, его национальной безопасности и экономики.

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

<sup>2</sup> См.: Концепция внешней политики Российской Федерации (с изм. от 12.07.2008) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 9.02.2009).

На современном этапе одной из насущных проблем является мировой финансово-экономический кризис, преодоление последствий которого возможно только совместными усилиями государств. Как подчеркнул Председатель Правительства В.В. Путин, с кризисом можно и нужно бороться за счет объединения наших интеллектуальных, духовных и материальных ресурсов<sup>1</sup>. Причем эффективным в этом случае будет не только сотрудничество в рамках универсальных межгосударственных объединений (Организация Объединенных Наций, Международный Валютный Фонд и другие), но и региональных, особенно в объединениях постсоветских государств, таких как Евразийское экономическое сообщество, Шанхайская организация сотрудничества.

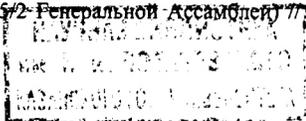
Конституция Российской Федерации устанавливает право России на сотрудничество с межгосударственными объединениями, которое в международно-правовых документах рассматривается не столько как право, сколько как обязанность государства. Так, в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 г.<sup>2</sup> отмечено, что государства подтверждают свое обязательство поддерживать все усилия, направленные на обеспечение международного сотрудничества в решении проблем экономического, социального, культурного или гуманитарного характера. Причем глобальные проблемы должны решаться при справедливом распределении издержек и бремени в соответствии с фундаментальными принципами равенства и социальной справедливости.

Изложенные обстоятельства наряду с практической потребностью в толковании конституционных принципов и норм, регламентирующих процесс вступления и участия России в межгосударственных объединениях, обусловили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

---

<sup>1</sup> См.: Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на открытии Всемирного экономического форума в Давосе // <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2009/01/28/5825465.htm> (дата обращения: 10.03.2009).

<sup>2</sup> См.: Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (утв. резолюцией от 8 сентября 2000 г. № 53/2 Генеральной Ассамблеи) // Московский журнал международного права. 2001. № 41.



Необходимость научного осмысления конституционных основ участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях, выявления положительных и отрицательных сторон такого сотрудничества, а также потребность в формулировании предложений, направленных на соблюдение условий и пределов участия Российского государства в межгосударственных объединениях, обуславливают актуальность настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемам участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях в той или иной степени уделяли внимание многие исследователи. Общетеоретические аспекты указанных проблем рассматривались в трудах Е.Е. Амплеевой, В.К. Бабаева, С.Н. Бабурина, И.А. Ильина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова и др. В международном праве вопросам объединения государств посвящены работы К.А. Бекашева, Г.В. Игнатенко, Р.А. Каламкаряна, Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой, И.И. Лукашука, Н.Б. Пастуховой, А.Н. Талалаева, О.И. Тиунова, Г.И. Тункина, Н.А. Ушакова, Е.А. Шибавой. Весомый вклад в изучение основ участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях внесли ученые-конституционалисты, такие как А.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.В. Бутусова, В.Г. Вишняков, С.А. Глотов, Г. Еллинек, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Ф.Ф. Кокочкин, Н.М. Коркунов, В.В. Мамонов, Б.Г. Манов, Т.М. Пряхина, О.Г. Румянцев, Т.Я. Хабриева, В.С. Хижняк, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев.

Вместе с тем до настоящего времени не было специальных работ, содержащих комплексное исследование конституционных основ участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях. В науке конституционного права рассматривались лишь отдельные межгосударственные объединения с участием России<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: *Мамонов В.В.* Конституционные основы участия Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1999; *Калачян К.К.* Экономическая интеграция государств-участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: Международно-правовые проблемы: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003; *Петренко Е.Г.* Конституционно-правовые аспекты взаимодействия России и Совета Европы в области контрольных

**Объектом диссертационного исследования** стали межгосударственные отношения и особенности их конституционно-правового регулирования.

**Предметом диссертационного исследования** являются конституционно-правовые нормы, закрепляющие основы участия России в межгосударственных объединениях.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное конституционно-правовое исследование основ участия России в различных объединениях государств, особенностей и перспектив развития межгосударственных объединений с участием России.

Указанная цель определила постановку следующих задач:

раскрыть понятие «межгосударственное объединение» и разграничить его с некоторыми другими организационно-правовыми формами объединения государств;

рассмотреть один из основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации – право участвовать в межгосударственных объединениях;

обосновать необходимость участия России в различных межгосударственных объединениях;

определить место общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе Российской Федерации;

проанализировать правовые основы внешней политики Российского государства и выделить их характерные особенности;

исследовать условия и пределы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения целей и решения поставленных задач использовались современные методы познания, разработанные юридической наукой и апробированные практикой. В процессе работы применялись общенаучные методы: диалектический,

системный. Использовались и другие методы: формально-юридический, исторический, социологический, сравнительно-правовой и др.

**Теоретическая и эмпирическая основа.** Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, затрагивающие разнообразные аспекты рассматриваемой проблемы, освещающие вопросы внешней политики Российской Федерации, возможность и условия её участия в межгосударственных объединениях. Эмпирическую базу исследования составили различные источники права – Конституция России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства РФ, решения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Привлекались источники права зарубежных государств и международного права.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена поставленными целями и задачами и заключается в том, что выполненная работа представляет собой одно из первых комплексных исследований конституционных основ участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях.

В диссертации на основе анализа норм конституционного и международного права разработано авторское понятие межгосударственного объединения; сформулированы приоритеты Российского государства при вступлении в объединения государств, выделены основополагающие начала её участия в таких объединениях; определены условия и пределы участия России в межгосударственных объединениях.

Учитывая сложность и многогранность проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех аспектов выбранной темы. Комплексному исследованию были подвергнуты актуальные для России направления сотрудничества, недостаточно разработанные в отечественном правоведении.

Новизна работы находит свое непосредственное выражение в следующих выносимых на защиту основных положениях:

1. Межгосударственные объединения – это формирования (объединения) суверенных государств, обладающие признаками общности, единой системой органов и основанные на международном договоре в целях сотрудничества в различных областях.

2. Создание и деятельность межгосударственных объединений с участием России регулируются нормами конституционного и международного права. Правосубъектность Российской Федерации, её право на участие в межгосударственных объединениях закреплены в Конституции РФ. Порядок создания и деятельности, юридическая природа того или иного межгосударственного объединения определяются нормами международного права.

3. Аргументирована правомерность рассмотрения юридической возможности участия России в межгосударственных объединениях как одного из элементов конституционно-правового статуса государства.

4. Необходимость участия России в межгосударственных объединениях определяется её национальными интересами, выступающими в качестве приоритетов деятельности органов государственной власти. Национальные интересы представляют собой совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в различных сферах, выступают основой формирования эффективной государственной политики. Они определяют перспективы его развития в экономических, политических, социальных и культурных областях, способствуют установлению новых форм сотрудничества в условиях глобализации.

5. Участие России в межгосударственных объединениях основано на принципах внешней политики Российской Федерации, которые формируются на базе общепризнанных принципов и норм международного права и отражают собственные (национальные) интересы Российского государства. Это позволяет России, интегрируя в мировое сообщество, сохранить свою самобытность, ценностные ориентиры.

6. Выделены внутренние и внешние аспекты участия России в межгосударственных объединениях. В качестве внутреннего аспекта

выступают условия участия, закрепленные в ст. 79 Конституции РФ. Внешний аспект обусловлен содержанием двусторонних и многосторонних договоров, которые позволяют без ущерба для государственного суверенитета передавать часть полномочий межгосударственным объединениям и, таким образом, реализовывают основные направления внешней политики государства.

7. Основные формы реализации права участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях являются непосредственное её вхождение в состав межгосударственных объединений и взаимодействие с межгосударственными объединениями, в состав которых она не входит.

8. При передаче полномочий государства межгосударственному объединению не происходит отчуждение суверенитета, который рассматривается как неотъемлемое качество, присущее Российскому государству. Межгосударственному объединению могут быть переданы только отдельные полномочия, составляющие содержание суверенных прав. Суверенитет реализуется через участие государства в деятельности межгосударственных объединений и служит средством обеспечения интересов государства. Подтверждением сохранения суверенитета является право Российской Федерации в любое время прекратить действие международного договора, аннулировав ранее делегированные полномочия.

9. Обоснована позиция о целесообразности изменения Конституции РФ в части, касающейся исключения ст. 79, предусматривающей право участия России в межгосударственных объединениях, из гл. 3 «Федеративное устройство» и включение её в гл. 1 «Основы конституционного строя». Основы конституционного строя составляют нормативную базу для остальных положений Конституции, всей системы действующего законодательства, играют важную роль при решении вопроса о возможности участия России в различных межгосударственных объединениях. Поэтому подобное изменение будет свидетельствовать о приоритетности участия России в межгосударственных объединениях.

10. Конституционный Суд РФ является гарантом конституционности международных договоров, обеспечения условий и пределов участия России в межгосударственных объединениях, предусмотренных российской Конституцией.

**Теоретическая и практическая значимость работы** состоит в том, что результаты диссертационного исследования расширяют основу для дальнейших теоретических изысканий конституционно-правового регулирования межгосударственных отношений. Результаты исследования, сформулированные на основе всестороннего анализа и обобщения научных данных, могут быть приняты во внимание законодателем при регламентации участия России в межгосударственных объединениях. Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы при преподавании курсов конституционного права России и международного права в юридических вузах.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, выполнена и прошла апробацию на кафедре конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», отражены в опубликованных статьях. Отдельные положения диссертационного исследования были обсуждены на второй международной школе-практикуме молодых ученых и специалистов по юриспруденции «Влияние международного права на национальное законодательство» (Москва, май 2007 г.), а так же на V международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного судопроизводства» (Пенза, июль 2008 г.).

По теме диссертации опубликовано пять научных работ, в том числе две в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура диссертационного исследования.** Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность диссертационного исследования, определяется степень научной разработанности темы, указываются объект и предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, теоретическая и эмпирическая базы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, подтверждается научная новизна и практическая значимость полученных диссертантом выводов, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Конституционно-правовые основы межгосударственных отношений»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях как элемент конституционного статуса Российской Федерации»** рассматривается право участия России в межгосударственных объединениях как один из основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации. Реализуя это право, Россия тем самым представляет и защищает свои интересы, которые лежат в основе внутренней и внешней политики любого государства.

Активное участие России в мировой политике, в мировом разделении труда, во всемирной торговле зависит от эффективности её работы на уровне различных межгосударственных объединений, от степени интеграции в них и определяется уровнем сотрудничества и взаимодействия с другими государствами.

В последнее десятилетие Россия смогла использовать возможности международного сотрудничества, которые открылись в результате радикальных преобразований в стране, существенно продвинулась по пути интеграции в систему мировых хозяйственных связей, вступила в ряд влиятельных международных организаций и институтов.

Интеграционные процессы являются традиционным формированием межгосударственных связей – новых по характеру, содержанию, однако ни в

коей мере не исключаящих свойства государственной целостности входящих в объединения государств. Они приобретают все большее значение и становятся существенным фактором региональной и субрегиональной безопасности и миротворчества. Необходимость глобализационных процессов признается на мировом уровне. Межгосударственные объединения в современном мире играют значительную и всевозрастающую роль в сотрудничестве между государствами.

Анализируются положительные и отрицательные стороны высшей степени интеграции – глобализации. В качестве положительных указаны мирные разрешения споров, расширение сфер деятельности, которые перестают быть исключительно национальными, что, в свою очередь, способствует открытию новых горизонтов для сотрудничества и обмена опытом.

Как негативные последствия рассматриваются: стирание государственных границ, ведущих к обесцениванию единства и целостности государств; вспышки национально-этнических конфликтов; ограниченность выбора средств в области внутренней и внешней политики.

Возможности для преодоления подобных трудностей открываются в рамках сотрудничества государств на высоком уровне, важнейшей формой которого выступают межгосударственные объединения, стоящие в центре процессов интеграции, обеспечивающие прогрессивное развитие как международного, так и внутригосударственного права.

Российская Федерация самостоятельно решает вопрос о своем участии или неучастии в межгосударственных объединениях, но интеграция необходима, поскольку государство не может нормально жить и развиваться, находясь в вакууме. Приобщение к мировым процессам должно осуществляться только на равноправной, взаимовыгодной основе, с учетом национальных интересов.

Концепция национальных интересов России сформулирована и изложена в двух официальных актах: «Концепция внешней политики Российской Федерации» 2008 г. и «Концепция национальной безопасности

Российской Федерации» 2000 г., в которых дано понятие «национальные интересы» и раскрывается его содержание<sup>1</sup>.

Посредством участия в межгосударственных объединениях Россия реализует свои интересы, связанные, прежде всего с национальной безопасностью, самосохранением и развитием государства.

Отмечается актуальность проблемы взаимодействия национального и международного права при реализации права участия России в межгосударственных объединениях. Диссертант считает обоснованной позицию, согласно которой раскрыть особенности объединения государств только в рамках одной системы права невозможно, так как создание и деятельность межгосударственных объединений регулируются нормами конституционного и международного права. Правосубъектность Российской Федерации, её право на участие в межгосударственных объединениях закреплены в Конституции РФ, а порядок создания и деятельности, юридическая природа того или иного межгосударственного объединения определяются нормами международного права.

Во втором параграфе **«Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе Российской Федерации»** рассматривается соотношение внутригосударственного права и общепризнанных принципов и норм международного права.

Место и роль общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России закреплено в Конституции РФ, согласно ч.4 ст.15 которой международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы.

Термин «общепризнанные принципы и нормы международного права» появился в Веймарской Конституции Германии 1919 г. В последующем подобные положения были закреплены в конституциях других государств. В Российской Федерации его определение дано Пленумом Верховного Суда РФ

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2, ст. 170.

в постановлении от 10 октября 2003 г. №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Конституция РФ, говоря об общепризнанных принципах и нормах международного права, не называет характеризующие их признаки. Не содержится подобного определения и в международном праве, что создает определенные сложности при их применении. Однако это можно считать вполне обоснованным, поскольку с развитием общества формируются принципы, которые потребуют дальнейшего законодательного оформления. Поэтому, по мнению диссертанта, целесообразно формулировать их основные признаки, такие как императивность, универсальность, содержание в наиболее распространенных международных документах, взаимозависимость, общая форма выражения, общеобязательность в силу признания всеми или подавляющим большинством государств, недопустимость применения какого-либо принципа, если этим нарушаются другие принципы международного права.

Анализируется соотношение внутригосударственного права и общепризнанных принципов и норм международного права. Однозначный подход по вопросу об их соотношении не выработан, но законодательство и судебная практика большинства зарубежных государств при возникновении коллизии между нормой международного права и законом отдают предпочтение применению норм международного права.

Российский законодатель, включив общепризнанные принципы и нормы международного права в правовую систему России, четко не определил их юридическую силу. Единства мнений по поводу места и роли общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России нет и в юридической литературе. Большинство авторов разделяют мнение о примате международного права над внутренним законодательством<sup>1</sup>. Однако, говоря о приоритете этих норм над

---

<sup>1</sup> См.: Хлестаков О.Н. Международное право и Российская Федерация // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 55; Туинов О. И.

национальным законодательством, прежде всего, следует учитывать, что Конституция РФ установила не общий приоритет норм международного права, а приоритет их применения. Общий приоритет означал бы, что в случае противоречия международной норме закон прекращает свое действие, а в случае приоритета применения он не лишается юридической силы и может быть применен в иных случаях. Применительно к российской правовой системе имеется в виду приоритет только международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, и только в правоприменительной практике.

Приводятся конкретные примеры из практики Конституционного Суда РФ, который использует международные нормы как дополнительную аргументацию для обоснования правовой позиции по рассматриваемому вопросу, более глубокого понимания соответствующего конституционного принципа.

В третьем параграфе **«Конституционно-правовые принципы внешней политики России»** рассматриваются основополагающие начала участия России в межгосударственных объединениях.

Содержание и основные направления внешнеполитической деятельности России закреплены, прежде всего, в Конституции Российской Федерации 1993г.

Кроме того, цели и принципы внешней политики отражены в Концепции внешней политики Российской Федерации, где указано, что интересы России непосредственно связаны с такими тенденциями, как глобализация мировой экономики; объективное повышение роли многосторонней дипломатии, международных институтов и механизмов в мировой политике и экономике, вызванное усилением взаимозависимости государств; развитие региональной и субрегиональной интеграции в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), в Евро-Атлантическом и Азиатско-Тихоокеанском регионах, Африке и Латинской Америке, а также в

Концепции национальной безопасности Российской Федерации, представляющей систему взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

В обеспечении согласованной выработки и реализации внешней политики России создана специальная структура государственных органов. В первую очередь к ним относятся: Президент РФ, Правительство РФ и Министерство иностранных дел России. Однако определенные полномочия в данной сфере имеются и у некоторых других органов, для которых указанные полномочия не являются основными, например, Министерство обороны России.

Для определения деятельности государства в международных отношениях используются конституционные принципы внешней политики. В Конституции РФ нет отдельной главы, определяющей основы внешней политики, она содержит лишь общее положение, закрепленное в ч.4 ст.15. Не все нормы международного права являются принципами внешней политики государства. Россия с учетом своих национальных особенностей формирует свои принципы внешней политики.

Диссертант подчеркивает, что принципы международного права и принципы внешней политики – понятия не тождественные. В процессе взаимодействия российского и международного права формировались принципы внешней политики Российской Федерации, отвечающие нашим национальным интересам. Все принципы внешней политики представляют собой единую систему и немыслимы друг без друга.

Помимо общепризнанных принципов, существуют и другие основополагающие начала, присущие каждой державе. Для России актуальными являются защита интересов личности, общества и государства. В качестве приоритетных задач указываются, например, обеспечение безопасности страны; сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности; прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе; формирование отношений добрососедства с сопредельными

государствами; содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах и других районах мира; поиск согласия и совпадающих интересов с другими государствами и межгосударственными объединениями.

Приоритетным для России началом, по мнению диссертанта, выступает принцип государственной поддержки соотечественников за рубежом. Формирование отношений с соотечественниками за рубежом представляет собой важное направление внешней и внутренней политики Российской Федерации, дающее людям, оказавшимся за пределами Родины, надежду на поддержку Российской Федерацией в осуществлении их гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности.

Принципы внешней политики Российской Федерации являются также и принципами сотрудничества России с другими государствами, так как именно на их основе строятся её взаимоотношения с другими государствами. С помощью этих принципов происходит установление и реализация межгосударственных отношений России.

Вторая глава **«Конституционно-правовые основы функционирования межгосударственных объединений»** состоит из двух параграфов.

Первый параграф **«Межгосударственные объединения: понятие, признаки и виды»** посвящен сравнительному анализу различных форм объединений государств.

Многие авторы, рассматривая межгосударственные объединения, сходятся во мнениях, что это объединение государств, делая при этом акценты на различные признаки, отличающие межгосударственные объединения от других видов объединений. В качестве таких признаков выделяются, например: цели создания межгосударственных объединений; общие историко-социальные судьбы; сохранение целостности государств, входящих в объединения, и т.п.

Диссертант рассматривает такие виды объединений государств, как содружество, сообщество, уния, конфедерация, международная организация с точки зрения того, могут ли они быть отнесены к межгосударственным объединениям. Автор анализирует содержание каждого из них и приходит к выводу о том, что наиболее схожими понятиями являются «международная организация» и «конфедерация».

При определении сущности конфедерации анализируются понятия, данные различными авторами, и формулируется вывод о том, что с 80-х гг. XX столетия конфедерацию начинают определять не только как союз государств, но и как форму государственного устройства, а это является элементом формы государства, характеризующим его внутреннюю структуру. В связи с этим создаются основные концепции определения понятия «конфедерация»: государственно-правовая, международно-правовая и концепция, совмещающая в себе признаки двух предыдущих.

Рассмотрев указанные концепции, автор приходит к выводу, что конфедерация представляет собой одну из форм межгосударственного объединения. Государства — субъекты конфедерации, сохраняя свою независимость, суверенитет, образующие более или менее постоянный, устойчивый союз в целях координации и совместного осуществления своей деятельности в тех или иных сферах или вопросах (чаще всего военных, внешнеполитических, внешнеэкономических, таможенных и др.). Однако конфедерация, как правило, это временное образование и в конечном итоге она переходит либо в федеративную форму государственного устройства, либо приходит к полному распаду.

Анализируя определения международных организаций, автор диссертационного исследования выделяет их отличительные признаки: создание путем заключения международных договоров; организационная структура; наличие определенных целей, прав и обязанностей; сохранение государствами своего суверенитета; рекомендательный характер основных постановлений; сохранение за государствами права выхода.

Межгосударственные объединения и международные организации рассматриваются как сходные понятия. Однако есть основания выделить межгосударственные объединения в отдельную группу международных организаций в силу большей степени как региональной интеграции государств-членов, так и императивности актов межгосударственных объединений и их влияния на национальное законодательство.

По мнению диссертанта, под межгосударственными объединениями следует понимать формирования (объединения) суверенных государств, обладающие признаками общности, единой системой органов и основанные на международном договоре в целях сотрудничества в различных областях.

В работе представлены классификации межгосударственных объединений по различным основаниям.

Во втором параграфе **«Конституционные условия и пределы участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях»** рассматривается порядок реализации права России принимать участие в различных межгосударственных объединениях. В ст. 79 Конституции РФ закреплены условия, при соблюдении которых Российская Федерация может участвовать в любых межгосударственных объединениях, созданных и действующих на основе международного договора. В работе подробно анализируется каждое из этих условий.

Первое условие – участие России в межгосударственных объединениях не должно повлечь за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина. Однако Конституция РФ допускает определённые ограничения, закреплённые в ч. 3 ст. 55. Применение ограничений возможно при соблюдении ряда условий: 1) соразмерность конституционным целям и соответствие характеру и природе отношений государства и гражданина; 2) только путем принятия федерального закона, конкретизирующего конституционное положение об ограничении прав и свобод человека и гражданина; 3) перечень ограничений, указанных в Конституции РФ, не может толковаться расширительно и не должен приводить к умалению прав человека.

Случаи возможного ограничения прав и свобод человека и гражданина закреплены в федеральных конституционных законах от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30 января 2002 г. №1-ФКЗ «О военном положении». Согласно указанным законам ограничение прав возможно только в четко установленных случаях и в строго установленной форме.

Российская Федерация исходит из приоритета прав и свобод своих граждан. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства, а их ограничение должно быть необходимым, обусловленным и соразмерным. Вступая в межгосударственные объединения, необходимо учитывать все возможные ограничения и предпринимать все меры к их недопущению.

Второе условие – вступление России в межгосударственное объединение не должно противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Диссертант аргументирует основное содержание основ конституционного строя, анализируя точки зрения различных авторов. По сути, это основополагающие начала, на которых базируется конституционный строй Российской Федерации. Эти начала взаимосвязаны и взаимообусловлены; они представляют собой не простую совокупность, а органическое единство, целостную систему, отражающую качественную определенность её содержания.

Норма, закрепляющая право и условия участия России в межгосударственных объединениях, содержится в гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство». Диссертант полагает, что вынесение этой нормы за пределы гл. 1 «Основы конституционного строя» нельзя считать обоснованным, поскольку ограничения, указанные в ст. 79 Конституции РФ, служат дополнительной гарантией прав и свобод человека и гражданина и конституционного строя России и подобное изменение будет свидетельствовать о приоритетности участия Российского государства в межгосударственных объединениях.

Основы конституционного строя не просто составляют нормативную базу для остальных конституционных положений, всей системы действующего законодательства, но и играют важную роль при решении вопроса о возможности участия России в различных межгосударственных объединениях.

Помимо условий участия России в межгосударственных объединениях, закрепленных в ст. 79 Конституции РФ, определенных автором в качестве внутреннего аспекта, выделяется внешний аспект, обусловленный содержанием двусторонних и многосторонних международных договоров. Посредством заключения таких договоров Россия может передать часть полномочий межгосударственным объединениям и, таким образом, реализовывать многие важные направления своей внешней политики.

В диссертации критикуется точка зрения о том, что вместе с передачей полномочий Россия уступает межгосударственному объединению часть своего суверенитета, является не вполне обоснованной<sup>1</sup>, поскольку суверенитет Российской Федерации – это не простая совокупность ее полномочий, а неотъемлемое качество, присущее Российскому государству. Переданы могут быть только отдельные полномочия, составляющие содержание суверенных прав. В любое время действие международного договора может быть прекращено и тем самым аннулировано ранее произошедшее делегирование полномочий. Именно это право возвращения своих полномочий наряду с передачей их по доброй воле, и является признаком и свидетельством того, что Россия не теряет свои суверенные права.

Передача полномочий, помимо позитивных последствий, среди которых выделяют возможность воздействия через межгосударственные объединения на всех её участников, приобретение общесистемных, всеобщих полномочий, имеет и отрицательные последствия, главным среди которых является проблема их наднациональности.

---

<sup>1</sup> См., напр. Кузьмин Э.Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006, № 3.

Таким образом, Российская Федерация, вступая в то или иное межгосударственное объединение, передает ему часть своих полномочий, ни касаясь при этом суверенитета, который выступает средством обеспечения интересов государства. В то же время Россия должна соблюдать условия, закрепленные в Конституции РФ, и действовать в строго установленных пределах.

Третья глава **«Участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Формы взаимодействия Российской Федерации и универсальных межгосударственных объединений»** рассмотрены некоторые универсальные межгосударственные объединения, участницей которых является Россия. Центральное место среди них принадлежит Организации Объединенных Наций (ООН).

Активное участие в деятельности ООН, в том числе в качестве постоянного члена Совета Безопасности, позволяет России эффективно воздействовать на мировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, реализовывать национальные интересы через самое широкое международное сотрудничество.

В последнее время остро стоит вопрос о необходимости реформирования Совета Безопасности ООН. С момента создания организации обстановка в мире существенным образом изменилась. Принципы, положенные в основу этой организации и поначалу успешно соблюдаемые, стали нарушаться, а деятельность Совета Безопасности ООН по пресечению подобных нарушений является неэффективной. Большинство государств, в том числе и Россия, согласны с необходимостью проведения реформ. Этому вопросу было уделено внимание в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, где главы государств и правительств постановили активизировать свои усилия по проведению всеобъемлющей реформы Совета Безопасности.

Важное место среди международных универсальных организаций занимают специализированные учреждения ООН, которые можно разделить на три основные группы: специализированные учреждения экономического, социального и гуманитарного характера.

Взаимодействие России и различных международных экономических организаций объективно необходимо и осуществляться оно должно с учетом обеспечения экономической безопасности и соблюдения национальных интересов. Российская Федерация сотрудничает с рядом международных экономических организаций и, прежде всего, с Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком (ВБ).

Участницей ВБ Россия является с 1992 г. Одна из главных задач этой организации – оказание помощи развивающимся странам в преодолении бедности, модернизации экономики и инфраструктуры, создание условий для устойчивого экономического роста.

В деле сотрудничества с ВБ Россия имеет определенные преимущества. Главные из них – низкие процентные ставки по займам и возможность получения межправительственных кредитов, что существенно повышает кредитный рейтинг страны для частных инвесторов. Как положительный факт расценивается заметное снижение в последние годы объемов финансового сотрудничества России с ВБ. Это объясняется улучшением финансово-экономического положения страны и политикой правительства, направленной на сокращение государственного внешнего долга. Сотрудничество по линии оказания ВБ консультационных услуг, в том числе на платной основе, расширилось.

Благодаря ВБ Россия получила доступ к мировым знаниям путем предоставления аналитического и консультационного содействия. Позитивными для России являются также действия ВБ, направленные на усиление его воздействия за счет проведения информационно-пропагандистской работы, расширения масштабов операций.

В отличие от ВБ, оказывающего долгосрочную помощь и только развивающимся странам, МВФ нацелен на преодоление временных финансовых кризисов в любой стране. Россия является членом МВФ с 1992 г.

В настоящий момент особенность сотрудничества России с МВФ состоит в самостоятельной разработке экономической программы и ее реализации без привлечения ресурсов Фонда. Повышение уровня открытости и прозрачности экономики России подтверждается фактом присоединения к специальному стандарту распространения данных МВФ. В январе 2005 г. Российская Федерация выплатила МВФ весь объем накопленной задолженности, полностью выполнив тем самым свои обязательства перед этой организацией.

Тесное взаимодействие с МВФ позволило России устранить трудную экономическую ситуацию, сложившуюся в конце 90-х гг.

Среди специализированных учреждений социального характера Россия осуществляет сотрудничество с Международной организацией труда (МОТ). Организация разрабатывает и принимает международные акты по социально-трудовым вопросам в форме конвенций, протоколов и рекомендаций, контролирует практику их применения. Сближение законодательства РФ с международно-правовыми нормами подтверждается значительным количеством международных документов, регулирующих сферу социально-трудовых отношений, ратифицированных Россией.

Членство в МОТ позволяет России изучать и применять международную практику урегулирования социально-трудовых споров, использовать рекомендации этой организации для совершенствования и регулирования рынка труда. Участие в деятельности МОТ стимулирует разработку основанных на мировом опыте норм трудового законодательства, содействует развитию предпринимательства.

Среди организаций гуманитарного характера Россия осуществляет тесное сотрудничество с ООН по вопросам образования науки и культуры (ЮНЕСКО).

Показатель высокого авторитета нашей страны в ЮНЕСКО – неизменное избрание России в состав Исполнительного совета Организации. Русский язык входит в число шести ее рабочих языков. Все более активное участие принимают российские эксперты (деятели науки и культуры, дипломаты, представители гражданского общества) в программной и нормотворческой деятельности Организации.

Актуальным является предстоящее участие России во Всемирной торговой организации (ВТО). Проанализированы возможные положительные и отрицательные последствия участия Российской Федерации в этом крупном объединении государств.

Среди положительных можно отметить: возможность отстаивать важные проблемы на мировом уровне; получение ряда льгот; приведение в соответствие с международно-правовыми нормами российского законодательства; использование специального механизма для разрешения споров и др. К отрицательным последствиям относятся: возможный спад промышленного и сельскохозяйственного производства; проблемы в агропромышленном комплексе; социально-экономические проблемы и др.

Вступление России в ВТО предполагает тщательную подготовку, всесторонний учет экономических интересов нашего государства, создание условий, при которых отечественные производители смогли бы конкурировать с западными, приоритет собственных национальных интересов.

Во втором параграфе **«Основные направления сотрудничества Российской Федерации и региональных межгосударственных объединений»** анализируются результаты участия России в двух группах межгосударственных объединений – в европейских межгосударственных объединениях (Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе; Совет Европы) и межгосударственных объединениях, созданных на постсоветском пространстве (Евразийское экономическое сообщество; Шанхайская организация сотрудничества; Организация Договора о

коллективной безопасности; Содружество Независимых Государств, Союз России и Беларуси).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – крупнейшая региональная организация по безопасности, основная цель которой – предотвращение возникновения конфликтов в регионе, урегулирование кризисных ситуаций, ликвидация последствий конфликтов.

ОБСЕ находится в кризисном состоянии, в отношении с Россией это проявляется в необоснованных и завышенных требованиях, выдвигаемых при осуществлении мониторинга избирательных процессов. По мнению представителей России, в работе ОБСЕ имеются тематические и географические перекосы, которые необходимо выправить, чтобы ОБСЕ занималась проблемами, значимыми для всех ее участников, и функционировала по ясным и внятным правилам.

Диссертант приходит к выводу, что участие России в Совете Европы (СЕ), участницей которой она является с 1996 г., принесло ей ряд преимуществ среди которых можно выделить следующие: получение международной трибуны для заявления национальной позиции; приведение законодательства в соответствие с международными стандартами; расширение возможностей по организации международного гуманитарного сотрудничества и др.

А главное, граждане России благодаря вступлению в Совет Европы получили возможность обращаться в Европейский Суд по правам человека, который является контрольным механизмом Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это подтверждается ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

За время участия в этой организации Российская Федерация укрепила свои позиции как уверенный и ответственный член.

Значительное место среди региональных международных организаций с участием России отведено межгосударственным объединениям, образованным на постсоветском пространстве, ярким представителем которых является Содружество Независимых Государств (СНГ).

Диссертант анализирует итоги участия России в деятельности СНГ и в качестве положительных отмечает следующие: совместное решение экономических вопросов и вопросов безопасности; свободный доступ на рынки стран-партнеров; форум для решения многих проблем и др. Среди отрицательных называются такие, как: недейственность соглашений, заключаемых в рамках СНГ; отсутствие механизма их реализации во всех государствах-участниках; антироссийская политика в большинстве государств-членов и др.

Автор исследования указывает на позитивное отношение России к этому объединению, а также обосновывает необходимость его реформирования. При этом диссертант считает, что следует найти оптимальный баланс между модернизацией и сохранением позитивного потенциала, наработанного за последние годы.

Отмечается наиболее высокий уровень сотрудничества в рамках СНГ в отношениях России с Белоруссией, между которыми существует солидная договорная база, разработано большое количество союзных программ, достигнут высокий уровень экономических отношений, крепнет совместный оборонный потенциал.

Не только государства, возникшие на постсоветском пространстве, но и общественность, граждане заинтересованы в существовании СНГ. Для России важно, чтоб её окружали экономически сильные, демократические государства, способные разрешать все конфликты мирными средствами и это не раз подчеркивалось первыми лицами страны.

В последнее время интеграция на постсоветском пространстве все чаще осуществляется в «малых форматах». Ядром интеграционных процессов является Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Ответственным для России было принятие решения о создании в рамках ЕврАзЭС Таможенного союза, поскольку это приведет в перспективе к созданию внутреннего рынка ЕврАзЭС, принесет несомненный социально-экономический эффект, так как на территории государств-участников есть

энергоносители, залежи полезных ископаемых, продовольствие, транспортная система, единые энерго-транзитные системы.

Рассматривая итоги участия России в ЕврАзЭС, отмечено, что среди них преобладают позитивные, а именно: создание новых рабочих мест; возобновление производств, которые не работали, возможность открытия новых; беспошлинное перемещение товаров через внутренние границы Сообщества; развитие социальных и гуманитарных связей.

Межгосударственным объединением, эффективно дополняющим возможности ЕврАзЭС, является Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

ОДКБ рассматривается как ключевой элемент системы региональной безопасности у границ Российской Федерации. Созданы правовые и организационные механизмы, позволяющие ей действовать в качестве военно-политического союза. Активно наращиваются возможности Организации в сфере борьбы с терроризмом и наркотрафиком.

Россия ведет линию на укрепление международного авторитета ОДКБ, развитие контактов данной организации с региональными организациями сходного профиля, включая НАТО. Это определяет её перспективность как современной динамично развивающейся организации.

Еще одной сильной интеграционной структурой на постсоветском пространстве является Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС), организованная в 2001 г. Помимо государств, ранее входящих в СССР, в ней участвует Китайская народная Республика.

Основными целями ШОС являются: укрепление между государствами-участниками взаимного доверия, дружбы и добрососедства; эффективное сотрудничество в различных областях; поддержание и обеспечение мира и безопасности в регионе и др.

Диссертант отмечает, что сотрудничество в рамках ШОС происходит в основном между Россией и Китаем, что приводит к частичному

столкновению их интересов, но все эти проблемы призваны разрешаться в формате конструктивного диалога.

В последнее время многое предпринимается в направлении развития ШОС: совершенствуется система институтов, создаются общественные структуры, конкретикой наполняются решения, принимаемые на всех уровнях.

Важное значение имеет координация деятельности всех межгосударственных объединений, образованных на территории бывшего Союза ССР, независимо от их статуса и компетенции.

**В заключении** подводятся итоги исследования, обосновываются выводы и предложения по совершенствованию российского законодательства.

**Основные положения диссертации** содержатся в следующих публикациях диссертанта:

I. Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК, и в материалах международных научно-практических конференций:

1) *Радченко В.И., Комарова Е.А.* Государственная защита соотечественников за рубежом как один из принципов внешней политики Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. №1 (65) (0,25 п.л.).

2) *Комарова Е.А.* Недопустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина как одно из условий участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. №6 (64) (0,3 п.л.).

II. Статьи в иных изданиях:

1) *Комарова Е.А.* Общепризнанные принципы и нормы международного права в правовой системе Российской Федерации // Влияние международного

права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. (Москва, 24-26 мая 2007 г.). М.: ИД «Юриспруденция», 2007 (0,2 п.л.).

2) *Комарова Е.А.* Основы конституционного строя как критерий участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях // Актуальные проблемы современного судопроизводства: сборник статей 5-й Международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский дом знаний, 2008 (0,2 п.л.).

3) *Комарова Е.А.* Разграничение межгосударственных объединений с некоторыми другими формами объединений государств // Человек и право – XXI век: альманах Института Прокуратуры РФ Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. Вып. 9 (0,2 п.л.).

Подписано к печати 17.04.2009 г. Усл. печ. л. 1,3.  
Бумага офсетная. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ 152.

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства  
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»  
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

10 =