

Тен А.В.

ЮРИСДИКЦИЯ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Среди проблем, волнующих многие страны, на передний план выходят вопросы суверенитета и осуществления юрисдикции. Именно их решение зависит от нарастающих интеграционных процессов в государственно-правовой сфере. К тому же столкновение различных интересов на одной арене придает дополнительную остроту оценкам суверенитета и юрисдикции государств.

История и современность подтверждают: государство является важнейшим фактором общественного развития. Поэтому именно на него обрушивается шквал критики, именно с ним связывают надежды на прогрессивные преобразования. Всегда идет поиск ответов на вопросы: как реорганизовать власть, уменьшить или усилить влияние государства на экономику, обеспечить демократизацию управления. Реформы последних лет привели к тому, что в отечественной научной литературе стала преобладать концепция либерально-рыночного государства. Отказ от государственного управления сочетается с признанием частной собственности и даже выпадом государства из экономической игры¹. Юридическая наука сохраняет стойкие симпатии к нормативно-функциональной трактовке государства и характеристике его элементов (власть, население, территория, налоги). В то же время стали сильнее выявляться общие государственные дела наряду с классовыми. Здесь следует обратить внимание на своего рода «триаду» государственных дел – классовых, общих и всеобщих дел (в масштабе мирового сообщества)². Это позволило выйти за пределы традиционной трактовки государства как узкоклассовой политической организации. В дальнейшем был сделан акцент на социально консенсуальной функции государства³. Государство рассматривается как универсальная политическая организация в обществе, обусловленная его социальной асимметрией и необходимостью выполнения его «общих дел», как организация легализованного и легитимного принуждения, обладающая особой публичной властью⁴.

Происходят изменения в иностранных государствах. Во Франции сделан акцент на «государство публичных услуг». В нем выделяются символический, юридический, политический, органический, социальный аспекты (в смысле – устройства), рассматриваются проблемы его динамики и трансформации, включая будущее государство в условиях глобализации и международных «угроз» суверенитету. Государство призвано активно поддерживать сплоченность общества и выполнять свои обязательства по социальному контракту, эффективно оказывать публичные услуги. В Германии взят курс на модернизацию с помощью «Повестки дня на 2010 год» и

Пакета реформ в сфере труда, здравоохранения, страхования, коммунального финансирования.

Сказанное позволяет нам дать определение государства. Это – публичная организация общества для управления его общими делами на основе права. Такое определение конкретизируется в конституциях государств с помощью характеристик их конституционных признаков. К сожалению, до сих пор в трактовке государства преобладает элементарный подход. А это приводило и приводит к преувеличенной оценке роли одного элемента – публичной власти и недооценке других элементов и, естественно, к утрате их системных связей и взаимных влияний.

Между тем государство как сложнейшая социальная система состоит из нескольких элементов. Это – граждане (народ, нация, население), это – публичная (государственная) власть, это – территория и ее границы, это – государственные ресурсы (налоги, бюджет, собственность), это – установление правового порядка, это – официальное представительство в мировом сообществе. Каждый элемент представляет собой своего рода подсистему со своими составными частями. Связи же между элементами – устойчивые и подвижные, и их забвение чревато государственными ошибками. Эти ошибки обнаруживаются в ходе развития государства, когда накапливаются изменения и меняются построение и компетенция государственных институтов, политические курсы и режимы. Совершаются государственные перевороты. Проводятся реформы.

В любом случае коренной вопрос развития государства в трактовке суверенитета и государственной юрисдикции обретает наибольшую актуальность в условиях интеграционных процессов и глобализации. Не воспроизводя классических теорий, отметим, что в нашей стране научный интерес к проблематике суверенитета в 40-х годах XX века приобрел остро политический характер. Напомним о полемике А.Я.Вышинского с авторами макета учебника «Теория государства и права» в 1949 г. по поводу понятия суверенитета государства как его фактической и юридической способности сделать свою волю обязательной для всех, на кого эта власть простирается. А если государство не способно себя защитить, значит, оно несuverенно. И взамен предлагается определение суверенитета как состояния независимости данной государственной власти от всякой другой власти как внутри, так и вне грани этого государства⁵.

В отечественной литературе сложились устойчивые трактовки суверенитета. Так, отмечается, что государство обладает суверенитетом, означая возможность решать самостоятельно

внутренние, а также внешние дела с соблюдением общепризнанных норм международного права. Оно не подчиняется какой-либо другой власти как внутри, так и вне его границ⁶. Суверенитет государства означает его полновластие, независимость от какой-либо другой власти, самостоятельность в решении внутренних и внешних дел. Только государство издает предписания, обязательные для всего населения страны, только оно является официальным, юридически признанным представителем всего общества. Если государство суверенно, то уже никакие другие органы не осуществляют власть от имени всего населения страны как внутри, так и за ее пределами.

В других работах суверенитет рассматривается как специфический признак государства, выражающий верховенство государственной власти по отношению ко всем иным организациям и лицам в стране и независимость ее в сфере взаимоотношений данного государства с другими государствами. Суверенитет государства внутри страны выражается: в единстве и распределении государственной власти на все население и общественные организации страны; в общеобязательности решений органов государства для всех, кого они касаются, на территории государства и в пределах экстерриториальности; в прерогативе, т.е. возможности отмены и признания ничтожным любого проявления другой общественной власти.

Примерно с середины XX века в мировом сообществе проявляется другая закономерность в развитии государств. Усиление и расширение экономических, научно-технических, торговых, информационных связей между государствами ведет к увеличению удельного веса их общих интересов и соответственно дел, которые приходится решать совместно или на согласованной основе. Казалось бы, это отражает тенденцию XVIII – XIX веков, когда политические мыслители и даже Виктор Гюго провозглашали тезис о всемирном союзе народов, о соединенных штатах Европы, о европейской республике и т.п. Но теперь экономические и гуманитарные факторы приобретают острый политический характер – феномен «государства—нации» признается устаревшим.

Начало было положено в разработках известного римского клуба в 60-70-х годах, когда разрабатываемые сценарии мирового развития предусматривали сужение объема суверенных прав государств, стирание их границ и постепенное усиление роли феномена «надгосударственности»⁷.

Известный немецкий ученый Юрген Хабермас, исследуя вовлечение «другого», рассматривает тенденцию «преодоления» национального государства⁸. Спор идет о нормативном самопонимании демократического правового государства. К концу подходит национальное государство, а вместе с ним всякая форма политической социализации. Граждане погружаются в анонимную сеть

отношений, в которой им приходится согласно тем или иным собственным предпочтениям делать выбор между порожденными системой вариантами. В этом постполитическом мире моделью поведения становится транснациональное предприятие. Конечной точкой является децентрированное мировое сообщество, распадающееся на неупорядоченное множество самовоспроизводящихся и самоуправляемых функциональных систем.

Поддерживается положение о том, что гражданин сетевой эпохи оказывается во все меньшей степени определен своим участием в осуществлении суверенитета и во все большей степени – тем, что он может развить ту или иную деятельность внутри таких рамок, где все процедуры подчиняются ясным и предсказуемым правилам. Неважно, будут ли нормы устанавливаться частным предприятием или же чиновником администрации. Норма уже не будет проявлением суверенитета, она станет лишь фактором, снижающим степень неопределенности, средством сокращения расходов предприятия за счет достижения большей прозрачности.

В силу этого напрашивается трактовка, согласно которой национальное государство должно быть, скорее, «снято», нежели упразднено.

Абстрактно-научные рассуждения усиливаются политическими оценками. Збигнев Бжезинский предсказывает⁹: цель политики США должна без каких-либо оправданий состоять из двух частей: необходимости закрепить собственное господствующее положение, по крайней мере на период существования одного поколения, но предпочтительно на еще больший период времени, и необходимости создать геополитическую структуру, которая будет способна смягчать неизбежные потрясения и напряженность, вызванные социально-политическими переменами, в то же время формируя геополитическую сердцевину взаимной ответственности за управление миром без войн. Продолжительная стадия постепенного расширения сотрудничества с ведущими евразийскими партнерами, стимулируемого и регулируемого Америкой, может также способствовать подготовке условий для усовершенствования существующих и все более устаревающих структур ООН. Эта деятельность обеспечит и дополнительное историческое преимущество использования в своих интересах вновь созданной сети международных связей, которая заметно развивается вне рамок более традиционной системы национальных государств. По его мнению, в течение нескольких ближайших десятилетий может быть создана реально функционирующая система глобального сотрудничества, построенная с учетом геополитической реальности, которая постепенно возьмет на себя роль международного «регента», способного нести груз ответственности за стабильность и мир во всем мире. Геостратегический успех, достигнутый в этом деле, надлежащим образом узаконит роль Америки как

первой, единственной и последней истинно мировой сверхдержавы.

В опубликованных материалах Национального разведывательного Совета США отмечается, что развитые демократии окажутся в наилучшем положении для обеспечения правильного управления, предоставляя легальным негосударственным организациям свободу как в коммерческом, так и некоммерческом секторах. Они будут благоприятствовать организациям и процессам, в которых совместно участвуют разные религиозные и этнические группы, а также будут стремиться к прозрачности деятельности органов власти и повышению эффективности государственного аппарата. Страны Западной Европы, Канада, Австралия, Новая Зеландия и Япония обладают необходимой гибкостью и соответствующими институтами для решения этих задач. Страны Восточной Европы, а также Турция, Южная Корея, Индия, Чили и Бразилия в числе других развивающихся стран движутся в этом же направлении, несмотря на некоторые сохраняющиеся препятствия¹⁰.

Зарубежная наука идет дальше. Ряд лет в США выполнялись проекты Нью-Йоркского Университета школы права Института Международного права и Юстиции. Совместный вариант был проработан с Мертонским колледжем Нью-Йоркско-Оксфордского Университета. Тема «Глобальное управление и глобальное административное право в международном правовом порядке». Обзорный материал, подготовленный Нико Криш и Бенедикт Кингсбири, содержит ряд радикальных положений. Глобализация и появление глобального управления трансформируют структуру международного права. Различие между внутригосударственным и международным правом становится менее обоснованными, мягкие формы создания норм становятся все более распространенными, суверенное равенство государств постепенно подрывается и основание легитимности международного права все в большей степени ставится под сомнение.

Глобальное административное право означает, что большая часть глобального управления может пониматься как регулирование и администрация. Зарождается глобальное административное пространство, в котором строгая дихотомия (разделение) между внутригосударственным и международным, в большей степени, разрушена, в котором административные функции осуществляются часто в сложном взаимодействии между должностными лицами и институтами.

Отмечается, что множество регуляторных функций в глобальном управлении принадлежат внешне не формальным структурам публичной власти, управленческим структурам, номинально являющихся «гибридами», частно-публичными и смежными с частными институтами. Еще более спорным является вопрос о соотношении компетенции и юрисдикции Всемирной торговой организации,

Международного банка, Международного валютного фонда, Международной организации стандартизации, и других международных неправительственных организаций, не входящих в структуру ООН и четко не регламентированных международным правом. Роль подобных структур все более увеличивается, поэтому Концепция глобального административного пространства служит альтернативой всем существующим до сих пор научным концепциям и теориям.

Суть концепции глобального административного пространства заключается в признании обоснованным множества форм и средств правового регулирования, так сказать, частно-публичного характера. Глобальное административное пространство не имеет национальных границ в правовом регулировании и отражает потребность в появлении новых форм властвования и управления, т.е. императивно-диспозитивных, отражающих потребности и специфику институтов права в условиях глобализации.

Международное право устаревает, благодаря не вычлененной, спонтанной системе юридической силы резолюций и решений Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН, признающих и не признающих их государств. Глобальный административный порядок в рамках глобального административного пространства означает более широкое, подвижное, отвечающее определенным требованиям, юридическое новообразование, гармонично вплетающееся в право, политику, экономику, культуру и другие сферы общественных отношений, которое не основано на суверенном равенстве государств, как международное право, но отличается транспарентностью, многофункциональностью, адаптированностью не только к публично-правовым, но и к частно-правовым институтам. Новые формы глобального административного права будут являться результатами консолидации международного, «государственного и административного права, посредством появления новых «норм-конгломератов», «нормы-конгломераты» могут появляться за счет имплементации норм не только международного права во внутригосударственное, но и наоборот, в имплементации норм глобального административного управления в систему международного права¹¹. Как видно, в научном и политическом плане делается акцент на «растворение» государства как системы, на передачу его функций коммерческим структурам и наднациональным институтам. Тем самым подводится теоретический фундамент под любые произвольные действия на международной арене в интересах супергосударства и транснациональных корпораций.

Глобализация является объективным процессом, но нельзя использовать в узконациональных и транскорпоративных интересах. Между тем анализ событий, происходящих во внутренней жизни государств и на международной арене, позволяет отметить очевидные расхождения между их норма-

тивным и фактическим суверенитетом, а юрисдикция государства зачастую реально не претворяется в жизнь внутри его собственной территории. По разным политическим, экономическим, социальным и духовным причинам одни государства можно считать абсолютно независимыми в своей деятельности, допуская добровольную «связанность» только международными обязательствами, другие - зависимыми в политическом отношении, в экономическом отношении, в духовном плане (мощное влияние правовой идеологии и т.п.), наконец, как частично аннексированные (наличие чужих военных контингентов, прямое давление на национальное правительство).

Вопрос заключается в правильно понятых и реализуемых национальных и международных интересах. Правовое обеспечение их гармоничного сочетания является актуальной задачей¹², хотя реальные отступления от правовой модели слишком очевидны.

В этой связи уместно коснуться популярного лозунга «суверенная демократия», который имеет хождение за рубежом и получил некоторое признание в нашей стране. Думается, его новизна относительна, поскольку суверенитет народа, наций и государства органически включает суверенитет экономики, демократических институтов, властных структур, законодательства и т.п. И в этом смысле американская позиция давления на другие страны с целью подчинить их универсальным демократическим правилам, подготовленным в США, выглядит как покушение на суверенность государств. В то же время абсолютизация этого принципа позволяет США считать себя не связанными никакими международными правилами, которые вторичны по отношению к их суверенным нормам и институтам. Станный парадокс.

Поэтому коренной государственно-правовой проблемой, подлежащей разрешению в условиях глобализации, является проблема суверенитета. Исходным служит положение о суверенитете народа как источнике государственной власти и основе существования и развития государства. Суверенное государство обладает такими признаками, как независимость и самостоятельность государственной власти, территориальная целостность, собственная правовая система и юрисдикция. Их отсутствие или ограничение служат свидетельством ослабления суверенитета государства, а следовательно, и народа, давшего ему свое девизное наименование.

В современный период ученые и политики исходят из того, что государство может считаться суверенным лишь тогда, когда оно через свои органы реализует волю народа, когда его система управления демократична. С середины XX в. понятие суверенитета связывается с официальным признанием приоритета прав человека и гражданина – как в конституционном, так и в международном аспектах. Служение государства гражданскому обществу и

человеку считается важнейшим признаком суверенности государства.

В международном плане принцип самоопределения наций и народов и суверенитета государств, созданных и действующих на основе свободного выбора народом своего политического строя, получил полное признание. В уставе и других документах ООН, Совета Европы, Европейского Союза, СНГ, МОТ, ЮНЕСКО отчетливо выражено стремление мирового сообщества гарантировать суверенитет народов и государств, уважать их территориальную целостность и самостоятельность. Принцип верховенства государственной власти на своей территории, невмешательства в дела государств стал одним из основополагающих принципов международного права.

В то же время надо учитывать тенденцию увеличения количества негосударственных участников международных отношений в лице национальных и транснациональных экономических структур, неправительственных организаций, общественных объединений. Их действия на международной арене носят разно-векторный характер и нередко вопреки государственной политике тех или иных стран. Всеобщий публичный интерес, общие международные региональные и иные интересы отодвигаются корпоративными интересами.

В этом контексте следует оценить и современную роль сравнительного правоведения, чьи методы и инструменты традиционно используются для поиска информации об иностранных правовых системах¹³. Вместе с тем в последние годы спектр сравнительного правоведения, по нашему мнению, существенно расширяется. Речь идет о национальных правовых системах, о правовых семьях, о праве межгосударственных объединений, о международном праве¹⁴. Их «пересечение» и приоритеты¹⁵ не носят чисто абстрактного смысла, а подчас отражают острую борьбу интересов.

Следует отметить, что процессы глобализации не должны полностью «стирать» национально-государственные различия, делать «капитализацию» единственной доминантой, ослаблять социальные аспекты развития.

Выделим основные каналы влияния внутреннего права на международное право. Бесспорным является первичное юридико-образующее значение внутреннего права, поскольку именно суверенитет государства предопределяет правообразование внутри и вовне в разных сферах жизни общества. Выражение государственной воли является источником создания структур, организаций и их норм.

Наблюдается очевидное влияние идей, принципов международного права на процессы развития отраслей внутреннего права.

Международные нормы используются как средство толкования и как юридический аргумент в правоприменительной деятельности при реализации государством своей юрисдикционной функции.

Важное значение имеет признание международных решений (документов) для ориентации юрисдикционной деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов.

Усиливается прямое воздействие технико-юридических норм и стандартов в регулировании технологически однородной национальной и международной деятельности.

В конституционном праве заметно влияние общих идей и принципов конституционализма. Акты Совета Европы и МПА СНГ о верховенстве права, разделении властей, о правах человека, о демократических институтах преломляются в конституционном законодательстве. Принятие проекта Конституции Европы подтверждает тенденцию формирования международно-конституционного права.

Этого не скажешь об административном праве, где внешнее влияние мало заметно и проявляется в основном только в таких его институтах, как государственная, административная юстиция, стандарты транспортных средств и т.п.

Среди международных структур все больший удельный вес приобретают межгосударственные объединения. Это – более высокая степень государственно-правовой интеграции. Для нее характерны а) общие историко-социальные судьбы государств, б) географическая близость, в) отражение в структуре системы национально-государственных институтов и их жесткое взаимодействие, г) строгая «связанность» национальных правовых актов императивными актами межгосударственных объединений, д) наличие специальных процедур разрешения споров между государствами – членами. Объединения такого рода признаны конституциями ряда государств. Наряду с тенденцией возрастания удельного веса и роли интеграционных институтов в сфере преимущественно международного публичного права отметим тенденцию развития международных структур частно-правового характера. Их обоснованно считают субъектами субправа¹⁶, поскольку они раздвигают границы отражения корпоративных интересов. Всемирный банк, МВФ и другие структуры, а также разветвленные экономические объединения национальных бизнес-структур стали активно влиять на национальную и международную политику и на принятие решений государственными органами и международными структурами. Не отступают ли они подчас на второй план, не слишком ли доминирует «международное теневое право»?

Глобализацию как процесс всемирной универсализации нельзя оценивать только в положительном смысле. Ее отрицательные проявления и последствия очевидны уже сегодня и на них нужно своевременно реагировать. В сжатом виде можно вести речь:

а) о жестком давлении транснациональных корпораций на развитие национальных экономик, на процессы принятия политических и экономических решений;

б) об акценте на сугубо финансово-прибыльной стороне и недооценке социальных аспектов. Это ведет к массовым протестам и движению антиглобалистов, обеспокоенных перемещением центров принятия решений;

в) о подавлении основ национального права и даже сокрушение отдельных институтов и отраслей законодательства под давлением «мировых императивов»;

г) об ослаблении суверенитета государств путем ограничения возможностей их свободной деятельности;

д) о жестких требованиях уставов межгосударственных объединений к национальным законодательствам.

Вполне естественно, что право выполняет в отношении процессов глобализации не только функцию поддержки и содействия. Другая функция правовых систем заключается в защите национально-государственных интересов. Дело в том, что для последних десятилетий стали характерны активные атаки на государственный суверенитет, на суверенитет наций и народов. Учитывая ситуацию и разнообразные явные и мнимые угрозы безопасности нашей страны, государственные органы принимают комплекс защитных мер. Действуют федеральные законы о защите интересов России во внешне-экономической деятельности, о специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров, нормы которых содействуют защите экономических интересов страны и российских производителей товаров. Совет Безопасности и другие государственные органы реализуют меры по обеспечению продовольственной, экологической, информационной безопасности. Да и в правовой сфере есть необходимость гарантировать устойчивость правопорядка и конституционного строя.

Нарастающая взаимосвязь и взаимозависимость государств дополняются их общими усилиями по охране прав человека, по борьбе с международным терроризмом, по укреплению всеобщей безопасности. Эти усилия выражаются в действиях международных структур, в применении институтов международных наблюдателей, санкций, в использовании контингентов миротворческих сил. Соответствующие решения подчас принимаются без участия и согласия государств, которых это непосредственно касается.

Не колеблет ли это теорию суверенитета, которую якобы можно заменить теорией интересов мирового сообщества? Нет, речь должна идти об обеспечении суверенитета государств, который служит первичным основанием для отражения интересов сообщества. Именно в нем по-прежнему в публичной и легальной формах выражены коренные интересы и воля наций и народов, в нем заложен источник правообразования и правоприменения.

Обеспечению суверенитета и внутренней юрисдикции государств под флагом глобализации

общественных процессов посвящены государственно-правовые меры защиты. К ним относятся: а) право на самооборону; б) невступление в союзы и выход из союзов; в) неподписание или расторжение невыгодных международных договоров; г) применение санкций к нарушителям национальных законов; обеспечение режима таможенных и государственных границ; е) использование сил и средств специальных государственных институтов; ж) использование авторитета и средств международных структур.

Проблема заключается в том, чтобы обеспечение суверенных прав государств сопровождалось своего рода ее международно-правовой компенсацией. Имеются в виду, во-первых, дополнительные гарантии государствам вследствие их участия в межгосударственных объединениях, во-вторых, широкие возможности внесения проектов общих решений, в-третьих, поддержка сообществом действий государств-членов.

Литература:

1. Гайдар Е. Государство и эволюция. М., 1995; Явлинский Г. Экономика России: наследство и возможности. М., 1995.
2. Тихомиров Ю.А. Функционирование государства: диалектика классовых и общественных дел // Маркс и современная политическая теория. М., 1985.
3. Алиев М. Государство как институт согласия //Федерализм, 1998, №4.
4. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. М., 1997, с.15-33.
5. А.Я.Вышинский. Вопросы теории государства и права. Госуд. изд. Юрид. лит. М., 1949. С.409-410.
6. Теория государства и права /под ред. Н.Г.Александрова. М.: 1958. С.38.
7. См. подробно. Будущее в настоящем. М., 1984.
8. Юрген Хабермас. Вовлечение другого. Очерки политической теории. Перевод с немецкого Санкт-Петербург, «Наука»,2001. с.225-229.
9. Збигнев Бжезинский. Великая шахматная доска. Москва, «Международные отношения», 2005. С.254.
10. См. Глобальные тенденции развития человечества до 2015 года. У-Фактория, Екатеринбург, 2002, с.63-65.
11. European Journal of International Law. vol. 17. 2006 №1
12. См. Правовое обеспечение национальных интересов, Москва, 2005.
13. См. А.Х.Саидов. Сравнительного правоведение», изд-во Норма, Москва, 2006.
14. Ю.А.Тихомиров, Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики, Журнал Российского права, №6, 2006.
15. Одной из иллюстраций сближения национальных законодательств служат Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по вопросу контроля за соответствием проектов законов, действующих законов и практики их применения стандартам, закрепленным в Европейской Конвенции по правам человека (12 мая 2004г.)
16. С.В.Бахин Субправо. Изд-во Санкт-Петербург. Юридический Центр Пресс, 2002.