

---

## НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ПРИНЦИПЫ ДЕЙСТВИЯ КОММУНИТАРНОГО ПРАВА

О.М. Мещерякова

Кафедра международного права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме наднациональности в деятельности Европейского Союза и ее связи с вопросами суверенитета государств-членов. В статье анализируются институциональные аспекты эволюции Европейского Союза, нашедшие отражение в Лиссабонском договоре. В Европейском Союзе в качестве основного принципа действует принцип приоритета права Союза над национальным правом государств-членов, а также принцип прямого действия интеграционного права. Европейский Союз — это интеграционное сообщество, которое, безусловно, предполагает, что его участниками и создателями являются суверенные государства. Однако наличие двух указанных принципов не совсем сочетается со сложившимися представлениями о международной организации.

**Ключевые слова:** коммунитарное право, Лиссабонский договор, наднациональность, суверенитет государств — членов Европейского Союза, интеграция, Европейский Союз, разграничение компетенций, специальные меры правового регулирования, глобализация, полномочие, международная организация.

Проблема наднациональности обсуждается в научной литературе уже давно. Так, например, Е.А. Шibaева и М. Поточный в своей работе «Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций» (М., 1988), а также Е.А. Шibaева в книге «Право международных организаций» (М., 1986) подробно рассматривают, что такое наднациональность, каким образом и для каких целей она создается.

Однако Европейский Союз, институты которого обладают наднациональными функциями, не подпадает под определение международной организации и, более того, весь опыт деятельности этого интеграционного объединения опровергает те ожидания, которые связывали с наднациональностью Е.А. Шibaева и М. Поточный.

Проблемой наднациональности занимались многие отечественные и зарубежные ученые: К.А. Бекашев, М.М. Бирюков, С.В. Ершов, А.Я. Капустин, В.А. Карташкин, С.Ю. Кашкин, Ю.М. Колосов, М.А. Королев, М.Л. Костенко, Н.В. Лавренова, Л.А. Левина, А.А. Моисеев, Т.Н. Нешатаева, О.А. Сафина, А.Н. Талалаев, А.Э. Толстухин, Е.Т. Усенко, А.С. Фещенко, И.И. Хохлов, Н.Б. Шеленкова, Е.А. Шibaева, В.М. Шумилов, М.Л. Энтин, Ю.М. Юмашев; зарубежные ученые: Дж. Бридж, Ф.Л. Гревес, Х.П. Ипсен, Дж. Кунц, Д. Ласок, К. Линдейнер-Вильдау, Н. Лоренц, М.Р. Лукас, А. Ретер, Е. Хаас, Г.Хасфорд, П. Хэй, Г. Шермерз, А. Эсмен и др.

Тем не менее, именно в приложении к Европейскому Союзу, а не к международным организациям вообще проблема наднациональности приобретает особую значимость и актуальность, поскольку сегодня ее наличие в деятельности институтов этого интеграционного объединения даже противники наднациональности не могут отрицать.

Но именно рассмотрение этого явления на примере Европейского Союза показывает, что наднациональность не только имеет пределы, но само ее наличие возможно только тогда, когда это отвечает интересам государств. Наглядным подтверждением этого является Лиссабонский договор, который, с одной стороны, усилил степень наднациональности в деятельности институтов Союза, а, с другой, — усилил роль национальных парламентов в процессе принятия интеграционных решений.

Так что же такое «наднациональность»?

Наднациональность в деятельности институтов интеграционного сообщества — это определенный в учредительных договорах объем полномочий институтов интеграционного сообщества принимать решения, имеющие обязательный характер для государств-членов, согласно процедуре, установленной в учредительных договорах.

Казалось бы, это в корне противоречит концепции суверенитета. Ведь государственный суверенитет — это присущее государству верховенство на своей территории и его независимость в сфере международных отношений. Таким свойством обладают только государства [1. С. 124].

В настоящее время, по мнению некоторых представителей так называемого «глобалистского» направления, «распространение интеграционных процессов на государства ... требует по-новому поставить вопрос о государственном суверенитете» [8. С. 12].

Представители глобалистского направления ставят даже вопрос об «исторической исчерпанности государственного суверенитета» и его «размывании» в процессе интеграции. По их мнению, «суверенитет мешает глобальным интеграционным процессам» [8. С. 12–13].

При этом свои ожидания они связывают с наднациональностью, которая рассматривается как механизм управления, позволяющий упростить проблему принятия решений.

Однако, говоря о наднациональности, всегда следует помнить, что соответствующие функции в деятельности институтов международных организаций закреплены в их учредительных договорах.

В этом контексте термин «соответствующие» не является случайным, т.к. устав ни одной международной организации не содержит не только определения понятия «наднациональность», но также и самого термина «наднациональность».

Наднациональность в деятельности институтов международных организаций заключается в наличии у институтов полномочия принимать решения по вопросам, перечень которых определен в Уставе организации. Процедура принятия таких решений также регламентируется Уставом международной организации.

Все это в полной мере относится и к Европейскому Союзу, в учредительных договорах которого закреплен исчерпывающий перечень сфер, в которых институты обладают компетенцией принимать законодательные акты (так называемые акты вторичного права). Юридические свойства этих актов также закреплены в учредительном договоре (ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза).

Однако если обратиться к принципам, на которых, как принято считать, основываются наднациональные функции институтов Европейского Союза — принципу прямого действия и принципу верховенства права Европейского Союза над национальным правом государств-членов — то здесь ситуация выглядит совсем иначе.

Оба указанных принципа были обоснованы Судом ЕС в его решениях. Попытка закрепить их в проекте Договора, учреждающего Конституцию для Европы, окончилась неудачей. Лиссабонский договор закрепил некое компромиссное решение: принцип верховенства права Союза над национальным правом государств-членов не получил закрепления в Договоре, а был вынесен в одно из приложений к договору — Декларацию № 17, так называемую «Декларацию о примате».

Кроме того, Европейский Союз представляет собой весьма сложную структуру. Предпринятая Лиссабонским договором попытка создать некую гомогенную структуру не увенчалась успехом. По-прежнему самостоятельной частью права Союза остается сфера общей внешней политики и политики безопасности, существуют значительные изъятия из принципа единой правосубъектности Европейского Союза, закрепленного Лиссабонским договором, по-прежнему остается в значительной степени аморфной и также со значительными изъятиями такая часть права Союза, как «пространство свободы, безопасности и законности». В западной доктрине эта сфера наряду с ОВПБ признается еще одной, в значительной степени обособленной, частью права Союза.

Поэтому, говоря о принципах прямого действия и верховенства права Союза над национальным правом государств-членов, всегда следует помнить об отсутствии у Европейского Союза гомогенной структуры. Ведь указанные два принципа действуют только в сфере коммунитарного права, или, применяя новую терминологию, в сфере общего права Союза.

Если говорить о наднациональности, то понятие «наднациональность» намного уже понятия «коммунитарное право». Поэтому наднациональность в деятельности институтов Европейского Союза может носить лишь фрагментарный характер.

Таким образом, можно говорить лишь об определенных элементах наднациональности в деятельности институтов Союза, а не о наднациональности в широком смысле. Кроме того, пределы наднациональности устанавливаются государствами в учредительных договорах.

Наличие же принципов прямого действия и верховенства права Союза не влияет на определение государствами-членами сфер, в которых могут прини-

маться акты вторичного права. Государства могут, приняв очередной ревизионный договор Европейского Союза, пересмотреть этот перечень.

Поэтому точка зрения глобалистов об исторической исчерпанности суверенитета не имеет достаточного обоснования, о чем свидетельствует европейский интеграционный процесс. Суверенитет не мешает глобальным интеграционным процессам, как считают глобалисты, но направляет интеграционные процессы в то русло, которое отвечает интересам государств.

Интеграционный процесс имеет место только в том случае, когда это отвечает национальным интересам государств. Наднациональные функции приданы интеграционным институтам тогда, когда в целях упрощения принятия решений в сферах, исчерпывающий перечень которых дается в учредительных договорах, наднациональность необходима в качестве механизма, позволяющего избежать тупиковых ситуаций в процессе согласования воли государств. Однако в этом случае считается, что такое согласование уже достигнуто в учредительных договорах. Поэтому именно суверенитет создает наднациональность.

Характеризующие суверенитет два его юридических признака — территориальное верховенство и независимость государства на международной арене — неразрывно связаны между собой и взаимно определяют друг друга. Это две стороны одного и того же явления — государственного суверенитета.

Территориальное верховенство выражает ту реальную ситуацию, что государство полновластно в пределах своей территории, поскольку над государством нет более высокой, подчиняющей его себе какой либо власти.

Веления государства, выраженные в национальном праве, обязательны для всех его адресатов — органов государства, должностных лиц, граждан, иностранцев и апатридов, юридических лиц и общественных организаций.

Территориальное верховенство характеризует также и свойство государственной власти, которая действует от лица государства, обязывая тем самым государство как таковое.

Это четко следует из оснований международной ответственности государств, сформулированных Комиссией международного права ООН [7. С. 13].

В качестве верховной власти государство и только устанавливает свое национальное право и обеспечивает его исполнение. В нормах национального права выражена воля государства.

Территориальное верховенство, осуществляемое от лица государства государственной властью, предопределяет необходимость наличия двух качественных особенностей государственной власти: единства и юридической неограниченности.

Согласно Н.А. Ушакову, единство государственной власти состоит в том, что органы государства в своей совокупности образуют единую государственную власть, действующую от лица государства, и обязывающую в конечном счете государство как таковое [7. С. 14].

Так, Комиссия международного права установила, что поведение органа государства должно в соответствии с международным правом рассматриваться в качестве деяния этого государства, независимо от принадлежности такого ор-

гана к учредительной, законодательной, исполнительной, судебной или иной власти, а также независимо от международного или внутреннего характера его функций и вышестоящего или нижестоящего положения его в рамках государственной организации [7. С. 14].

Другим неотъемлемым свойством государства является его независимость в международных отношениях.

Однако независимость государств может быть ограничена теми обязательствами, которые они добровольно берут на себя в договорах.

Ведь именно «международный договор является средством установления или изменения общепризнанных принципов и норм международного права» [6. С. 142].

Поэтому, безусловно, международные обязательства государств ограничивают их суверенитет. И хотя само ограничение суверенитета ставится многими учеными под сомнение, думается, что такое «разночтение» связано с тем, что не существует единства в определении понятия «суверенитет», а также в определении понятия «наднациональность» или «надгосударственность».

Так, например, М.А. Королев считает, что «сущностную сторону понятия “суверенитет” следует отличать от того объема суверенных прав, которыми обладает государство» [2. С. 5].

Таким образом, М.А. Королев понимает суверенитет как совокупность прерогатив. А раз суверенитет — это совокупность прерогатив, то можно утверждать, что суверенитет не ограничивается, а ограничиваются лишь прерогативы. Поэтому здесь разногласия касаются вопроса не об ограничении государственного суверенитета, а о его определении.

Подобным же образом А.А. Моисеев, утверждая, что международно-правовые обязательства означают для государства не ограничение суверенитета, а ограничение его правоспособности (подробнее эта точка зрения рассмотрена ниже), исходит из того, что «суверенитет» и «государственная власть» — это различные понятия [5. С. 19].

Но если исходить из традиционного определения суверенитета через государственную власть и не разделять суверенитет и прерогативы государства, т.е. его компетенции, то, безусловно, суверенитет ограничивается.

Поэтому система государств, каждому из которых присуще свойство суверенности, существует параллельно с международным правом, которое создается самими государствами в процессе их международного общения для решения тех проблем, которые отдельно взятое государство не может решить в одиночку.

Поскольку существует система государств, суверенитет может пониматься лишь как свойство каждого из них и вместе взятых. Отсюда вытекает, что являющаяся одним из признаков суверенитета свобода действий государства в международных отношениях не беспредельна, а ограничивается свободой других государств.

Другими словами, это свобода совершения лишь таких действий, которые не нарушают суверенитета (территориального верховенства и независимости в

международных отношениях) других государств. Только так может пониматься реально существующий суверенитет. Хотя согласно А.А. Моисееву «ограничение свободы действий государства, вытекающее из его международно-правовых обязательств, представляет собой не ограничение государственного суверенитета, а ограничение правоспособности государства, т.е. ограничение в осуществлении определенных прав. А рамки реализации государственных прав обусловлены, прежде всего, взаимной заинтересованностью государств уважать суверенитет и права других государств» [5. С. 19].

Однако в своей работе А.А. Моисеев делает акцент на том, что «власть суверенного государства необходимо отличать от государственного суверенитета, и что власть государства и его международная правоспособность в отличие от суверенитета и международной правосубъектности первичного субъекта международного права носят относительный характер и имеют границы реализации, обусловленные внутренним законодательством и международным правом» [5. С. 9].

Таким образом, если исходить из того, что государственная власть и государственный суверенитет — это различные категории, то с выводами, сделанными А.А. Моисеевым, трудно не согласиться. Ведь государства действительно являются первичными субъектами международного права и от передачи компетенций они не утрачивают свой суверенитет. И именно они (суверенные государства) решают вопрос о принятии и ратификации международных договоров. Кроме того, они всегда могут проявить свою суверенную волю, «забрав» назад свои компетенции.

Однако, определяя государственный суверенитет, А.А. Моисеев пишет: «Суверенитет (государственный) — это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, символизирующее его политико-правовую самостоятельность, высшую ответственность и ценность как субъекта международного права; необходимое для исключительного верховенства государственной власти и предполагающее неподчинение власти другого государства; возникающее или исчезающее в силу добровольного изменения статуса независимого государства как цельного социального организма; обусловленное правовым равенством независимых государств и лежащее в основе современного международного права» [5. С. 8].

Приведенное весьма объемное определение государственного суверенитета через его признаки показывает, что его автор отступает от традиционно сложившегося определения государственного суверенитета через государственную власть, согласно которому суверенитет — это «верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость на международной арене» [4. С. 41]. Разделяя эти два понятия, А.А. Моисеев говорит об ограничении государственной власти, а не суверенитета. Поэтому, если исходить из данного им определения суверенитета, его выводы не вызывают сомнения.

Однако Н.А. Ушаков указывал на то, что единство государственной власти состоит в том, что органы государства в своей совокупности образуют единую государственную власть, действующую от лица государства, и обязывающую в конечном счете государство как таковое [7. С. 14].

Следовательно, государственная власть не может быть автономной, так как государства, а не их органы являются субъектами международного права.

Еще одним аргументом в пользу такого подхода служит то, что за действия или бездействия государственных органов ответственность несет государство.

Поэтому, разумеется, международное право не может отрицать государственный суверенитет, но определенные ограничения государственного суверенитета являются следствием того, что государства создают международное право, создавая тем самым международно-правовые рамки для проявления своих суверенных прав.

«Международное право, — справедливо утверждал И.Д. Левин, — не есть формально-логическое отрицание суверенитета, а, напротив, его универсализация, его возведение в общий принцип, регулирующий отношения между независимыми государствами. Принцип суверенитета не есть отрицание международного права, а выявление специфического характера этого права, как права международного, в отличие от права национального» [3. С. 113].

Следовательно, международное право создается суверенными государствами, которые, проявляя свою суверенную волю в достижении определенных целей и задач, а также в целях упорядочения международных отношений ограничивают свой суверенитет.

Таким образом, в международном праве выражены объединенные усилия государств — основных его субъектов, направленные на обеспечение своего развития в рамках суверенной государственности.

Подобно тому, как международное право создается государствами, наднациональность также создается государствами. Поэтому все сказанное выше о соотношении суверенитета и международного права верно и для соотношения суверенитета и наднациональности в таком интеграционном объединении, как Европейский Союз.

Ведь именно суверенитет государств — членов Европейского Союза создает Европейский Союз в целях достижения объединенными усилиями поставленных ими целей. И для достижения этих целей в конкретных сферах сотрудничества, указанных в договорах, Европейский Союз в лице его государств-членов создает наднациональность.

Государства — члены Европейского Союза добровольно ограничивают свой суверенитет для того чтобы на уровне Европейского Союза решать те задачи, которые в силу различных причин сложно решить на национальном уровне.

Однако если в международном праве принцип уважения государственного суверенитета пронизывает все его установления, то в праве Европейского Союза, напротив, развитие пошло таким образом, что институты Союза, созданные самими же государствами на основе договоров, всячески оспаривают у государств их суверенные компетенции. Это, в первую очередь, относится к Суду ЕС, который, используя телеологический метод толкования, стремится расширить компетенцию Союза помимо договоров.

В заключение следует обратить внимание на то, что акты вторичного права Европейского Союза принимаются только в той части права Союза, которая раньше называлась коммунитарным правом. Понятие «законодательный процесс» в Европейском Союзе также применимо только к коммунитарному праву.

Поэтому и о наднациональности можно говорить только применительно к коммунитарному праву.

Таким образом, сфера применения наднациональных функций институтов Европейского Союза ограничивается коммунитарным правом, причем понятие «наднациональность» уже, чем понятие «коммунитарное право». Следовательно, в Европейском Союзе можно говорить лишь о наличии отдельных элементов наднациональности.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бекяшев К.А.* Международное публичное право. — М., 2007.
- [2] *Королев М.А.* Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. — 1997. — № 2.
- [3] *Левин И.Д.* Суверенитет. — М., 2000.
- [4] *Марченко М.Н.* Теория государства и права. — М., 2006.
- [5] *Моисеев А.А.* Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2007.
- [6] *Тункин Г.И.* Теория международного права. — М., 2000.
- [7] *Ушаков Н.А.* Государство в системе международно-правового регулирования. — М., 1997.
- [8] *Явич Л.С.* О философии права на XXI век. — М., 2000.

## SUPRANATIONAL IN THE EUROPEAN UNION AND THE EFFECT OF COMMUNITY LAW

**O.M. Mescheryakova**

The Department of International Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Article is devoted to concept «supranational» and to the sovereignty of states-members of the European Union. The dissertation represents complex research of legal aspects of supranational in modern law of the European Union. Article is devoted such important during an epoch of creation of integration communities to a problem as a question on a parity of the supranational in the European Union which as the main principle assumes a principle a priority of the right of the Union over the national right of member states, and also a principle of direct action of the right of the European Union and sovereign statehood of the countries-participants. After all the European Union is an integration community which, certainly, assumes that its participants and founders are the sovereign states. However presence of two specified principles is not absolutely combined with the developed representations about the international

**Key words:** community law, Lisbon Treaty, supranational, sovereignty of member-states of the European Union, integration, European Union, division of competences, special measures of legal regulation, globalization, authority, supranational, international organization.