
СООТНОШЕНИЕ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

О.М. Мещерякова

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

Статья посвящена такой важной в эпоху создания интеграционных сообществ проблеме, как вопрос о соотношении права Европейского Союза, которое в качестве своего основного принципа предполагает принцип приоритета права Союза над национальным правом государств-членов, а также принцип прямого действия права Европейского Союза и суверенной государственности стран-участниц. Ведь 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: Европейский Союз, суверенитет государств — членов Европейского Союза, интеграция, Лиссабонский договор, разграничение компетенций, специальные меры правового регулирования, глобализация, полномочие, наднациональность, международная организация.

Проблема суверенитета, в частности вопрос о том, ведет ли передача государственных компетенций международной организации к ограничению суверенитета, или, напротив, — является ли одним из проявлений суверенитета государства в век глобализации, является дискуссионной. Однако для решения этой проблемы следует, прежде всего, ответить на вопрос о том, как соотносится современное международное право с проблемой суверенитета. Ведь от ответа на этот вопрос зависит решение другой немаловажной проблемы современности — вопроса о соотношении права Европейского Союза и концепции суверенитета, что, собственно, и определяет актуальность темы данного исследования.

Проблема членства государства в международной организации поднималась многими авторами. 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 международная организация, каким образом она приобретает свои полномочия и каков механизм ее деятельности. Однако Европейский Союз полностью не подпадает под определение международной организации, что и ведет к возникновению ряда проблем, связанных с вопросами суверенитета. Ведь полномочия Европейского Союза шире полномочий классических международных организаций.

А.Я. Капустин в своей монографии «Европейский Союз: интеграция и право» (М., 2000) подробно рассматривает вопросы природы права Европейского

Союза и механизмы его действия. Однако вопрос о том, как особенности права Союза, отличающие его от международной организации, влияют на соотношения права Союза с проблемой суверенитета государств-членов, остается за рамками данной работы. Вопросам суверенных прав государств и возможностям их реализации в рамках Европейского Союза посвящена статья А.В. Клемина «Суверенные права государств и их реализация в рамках Европейского Союза» (Московский журнал международного права. 1995. № 2). Однако с 1995 г. в Европейском Союзе возникли новые реалии, внесены значительные изменения в его основополагающие договоры. Поэтому вопрос о соотношении права Европейского Союза и суверенитета государств-членов остается открытым.

Государственный суверенитет — это присущее государству верховенство на своей территории и его независимость в сфере международных отношений.

Таким свойством обладают только государства, что и предполагает их главные характерные особенности как основных субъектов международного права [1. С. 124].

Существо проблемы соотношения государственного суверенитета и международного права сводится к следующему: совместим ли государственный суверенитет с международным правом, обязывающим суверенные государства.

В настоящее время, по мнению некоторых представителей так называемого «глобалистского» направления, «распространение интеграционных процессов на государства и вместе с тем повышение роли международного права, его приоритет перед национальными правовыми системами настоятельно требуют поновому 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].

Хотя эта точка зрения является весьма уязвимой, тем не менее, нельзя не учитывать процесс глобализации и порожденные им интеграционные процессы, оказывающие значительное влияние на национальное государство и его суверенитет.

Тем не менее, в эпоху глобализации суверенитет государств ограничивается не только международным правом, но и недостатком материальной составляющей суверенитета у отдельного государства, под которой понимается невозможность решить многие проблемы в одиночку.

Например, это касается защиты окружающей среды или борьбы с терроризмом и многих других вопросов, которые поставила перед отдельно взятым государством глобализация, и решить которые можно только совместными усилиями.

Характеризующие суверенитет два его юридических признака — территориальное верховенство и независимость государства на международной арене — неразрывно связаны между собой и взаимно предопределяют 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 международного права, в частности из его норм об основаниях международной ответственности государств, сформулированных Комиссией международного права ООН [7. С. 13].

В качестве верховной власти государство и только государство устанавливает свое национальное право и обеспечивает его исполнение. В нормах национального права уполномоченным на то органом государства, осуществляющим законодательную юрисдикцию, 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].

Это также следует из международно-правовых норм, устанавливающих, что именно является деянием государства (правомерным или противоправным).

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 органа 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].

Поэтому органы государства являются взаимозависимыми, но никак не автономными, так как субъектами международного права являются государства, а не их органы.

Другим неотъемлемым свойством государства является его независимость в международных отношениях, которая предопределяет необходимость регулировать отношения между государствами особой системой права — международным правом. В свою очередь, международное право исходит из независимости государств и возводит эту независимость в основной принцип международного права.

Поэтому, как отмечает Н.А. Ушаков, если внутригосударственное право в силу верховенства государства устанавливается государством и выражает его волю, то международное право является продуктом соглашения государств по поводу существования его норм и признания их юридически обязательными. Это соглашение достигается путем согласования воли государств. Поэтому в нормах международного права, регулирующих международные отношения, выражена согласованная, а тем самым и общая воля устанавливающих эти нормы государств, детерминированная их взаимным интересом и потребностями. Ведь именно «договор является средством установления или изменения общепризнанных принципов и норм международного права... И именно договоры «могут изменять и отменять принципы и нормы международного права, включая нормы *jus cogens*» [6. С. 142], т.е. если в договоре участвуют все или почти все государства, проявляя свою суверенную волю, такие договоры называются общими и могут изменять нормы международного права.

Таким образом, международное право создается суверенными субъектами международного права — государствами. Поэтому можно говорить о том, что суверенитет создает международное право. А основные принципы международного права — это нормы, регулирующие поведение государств и иных субъектов международного права во всех сферах международных отношений. Они устанавливают основные права и обязанности государств в международном общении.

Однако безусловно, что международное право ограничивает суверенитет. Но ограничения эти устанавливаются самими государствами добровольно путем согласования воли государств и для достижения определенных целей, которые также устанавливают сами государства.

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.

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.

А международное право возникает из факта существования суверенных государств и наличия международных отношений между ними как суверенными образованиями.

Таким образом, международное право устанавливает конкретное содержание государственного суверенитета в международных отношениях, т.е. определяет конкретные рамки свободы действий государств, 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, т.к. государства, а не их органы являются субъектами международного права.

Еще одним аргументом в пользу такого подхода служит то, что за действия или бездействие 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].

Соотношение, связь государственного суверенитета и международного права сводятся, таким образом, к тому, что между ними существует взаимная обусловленность: международное общение суверенных государств является предпосылкой международного права, а международное право служит одним из средств утверждения государственного суверенитета в международных отношениях.

Основными началами современного международного права являются принципы взаимного уважения государственного суверенитета, суверенного равенства государств, невмешательства в их внутренние дела, запрещение угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, разрешение споров между государствами мирными средствами.

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, Европейский Союз в качестве международной организации интеграционного характера также создан государствами для достижения поставленных ими целей.

Поэтому все сказанное выше о соотношении суверенитета и международного права верно и для соотношения суверенитета и права Европейского Союза.

Ведь именно суверенитет государств — членов Европейского Союза создает Европейский Союз в целях достижения объединенными усилиями поставленных ими целей.

И точно так же государства 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 связано, в первую очередь, с чрезмерной бюрократизацией Европейского Союза, с созданием так называемой «еврократии» — своеобразной касты европейских чиновников, которые «заседают» в органах управления этой организации и которые работают на себя, а не для достижения целей интеграции, определенных в договорах.

И именно с этим связаны все проблемы Европейского Союза. Ведь на современном этапе развития интеграционного процесса в Европе можно даже говорить о том, что государства-члены утратили контроль над ими же созданными институтами, которые, можно сказать (это касается, в первую очередь, Суда ЕС), творят право Европейского Союза независимо от государств-членов.

Таким образом, в Европейском Союзе соотношение государственного суверенитета государств-членов и права Европейского Союза усложняется тем, что в нем создана система органов, которые претендуют на наднациональность и которые «творят» право Европейского Союза помимо договоров.

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. дис. ... 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.

**PARITY OF THE RIGHT OF THE EUROPEAN UNION
AND THE SOVEREIGNTY OF MEMBER STATES**

O.M. Mescheryakova

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

Article is devoted such important during an epoch of creation of integration communities to a problem as a question on a parity of the right of 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 organization.

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