

---

## **ЭВОЛЮЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА, НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ, СУВЕРЕНИТЕТ**

**О.М. Мещерякова**

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

Статья посвящена анализу важнейших международно-правовых проблем природы и механизмов действия права Европейского Союза и их связи с такой проблемой, как суверенитет государств-членов.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, европейское право, суверенитет.

Проблема суверенитета возникла не на начальных этапах европейской интеграции, а в процессе укрепления институциональной системы Европейского Союза постепенно приобретала все большую остроту и является сегодня важнейшим вопросом для понимания международно-правовой сущности ЕС.

Очевидно, что в развитии интеграционных процессов ведущую роль играют правовые регуляторы, так как право должно выступать средством направления сотрудничества государств в определенное русло. Поэтому с самого начала было ясно, что речь должна идти о новой правовой системе, что и было воспринято с воодушевлением отцами — основателями Европейского Союза.

Однако тогда, в середине XX века, никто не мог предвидеть «обратной стороны медали». Ведь коль скоро создается интеграционное объединение, для выполнения его целей и задач оно должно наделяться определенными компетенциями. И компетенции эти берутся не из пустоты: они передаются интеграционному сообществу его государствами-членами, которые при этом утрачивают часть своих суверенных полномочий.

Уже в 1964 г. в деле «Коста против ЭНЕЛ» была сформулирована концепция Суда Европейских сообществ об особом характере их правопорядка. Положения решения об особой природе права европейских сообществ, его прямом действии и более высоком иерархическом статусе по сравнению с внутренним правом государств-членов были закреплены и развиты в дальнейшей практике Суда.

Поэтому факт ограничения государственного суверенитета государств-членов является в настоящее время общепризнанным, хотя это ограничение и является добровольным.

В этой связи возникает вопрос, существует ли тот предел, дальше которого суверенитет государств-членов интеграционного объединения не может ограничиваться, не затрагивая сущность национального государства.

В свете последних трансформаций, которым подвергся Европейский Союз, представляется, что пределы ограничения государственного суверенитета существуют и что, по крайней мере, в ближайшее время Союзу не грозит федерализация.

Поэтому для установления этого предела нужно ответить на вопрос о том, обладает ли Европейский Союз таким качеством, как наднациональность, а также на вопрос о юридической природе Европейского Союза.

Единого определения наднациональности в науке не существует. Понятие «наднациональность», так же как и понятие «государство», определяется через признаки. Есть множество таких определений применительно к Европейскому Союзу, но проблема состоит в том, что различные авторы определяют наднациональность исходя из какого-либо конкретного аспекта в деятельности Европейского Союза.

Наиболее удачной представляется точка зрения американского юриста И. Кунца, который к признакам наднациональности относил передачу государствами-членами части своих суверенных полномочий международной организации и наделение ее за счет этого определенной компетенцией. Поэтому для решения вопроса о наднациональности следует рассмотреть эволюцию таких наднациональных органов Союза, как Европейский парламент, Комиссия и Суд Европейских сообществ, а также доктрину примата права сообществ над внутригосударственным правом.

Несомненно, что наднациональность — это средство повышения эффективности в деятельности международных организаций. Но, с другой стороны, наднациональный механизм правового регулирования несет в себе опасность для суверенитета государств — членов международной организации. Поэтому вопрос о степени наднациональности — это вопрос о том допустимом пределе ограничения государственного суверенитета, при котором международная организация может развиваться, не ущемляя национальное государство.

Факт наделения Союза определенными полномочиями впервые был зафиксирован в 1960-е гг., когда Суд Европейских сообществ установил в своих решениях факт учреждения институтов, наделенных суверенными правами [5], и ограничения суверенных прав государств-членов [6].

Однако в этих решениях говорится о передаче Союзу суверенных прав государств-членов в определенных областях, обозначенных в договорах. Поэтому, например, решение Федерального конституционного суда ФРГ, согласно которому институты ЕЭС осуществляют суверенные права, от которых государства-члены отказываются в пользу сообщества...» [8. Р. 39], равно как и решения Суда Европейских сообществ, нельзя истолковывать как наделение Союза суверенными правами.

Государства-члены передают часть своих суверенных прав, а для Союза это уже не суверенные права, а переданные полномочия, которыми он наделяется государствами-членами для выполнения целей и задач Союза.

По этой причине точка зрения бывшего судьи Европейского Суда У. Эверлинга, согласно которой передача сообществам части суверенных полномочий государств-членов представляет собой новый механизм функционирования европейских сообществ посредством своих собственных институтов и в рамках их собственного правового порядка, который обладает приматом по отношению к государственному праву государств-членов, представляется по меньшей мере преждевременной [7. Р. 19–21].

Эта точка зрения представляется спорной также и в свете последних изменений, который вносит Лиссабонский договор в уже существующие договоры Союза. Ведь большая часть поправок направлена на усиление роли национальных парламентов в процессе принятия решений органами Союза.

Поэтому очевидно, что наднациональность в деятельности международных организаций должна иметь определенные пределы, т.е. суверенитет государств-членов не может ограничиваться бесконечно.

Следовательно, вопрос о степени наднациональности, т.е. о том допустимом пределе ограничения государственного суверенитета, при котором международная организация может развиваться, не ущемляя национальное государство, является чрезвычайно важным. Ведь если ограничение суверенитета заходит слишком далеко, как это произошло в Европейском Союзе, то международной организации грозит кризис, который может привести к непредсказуемым последствиям.

По мнению профессора К.А. Бекашева, «наднациональных международных организаций нет и не может быть... Поэтому не случайно учредительный акт ни одной организации не содержит даже намек на наднациональный характер такой организации» [1. С. 9].

Но, безусловно, конфликт между сторонниками придания Европейскому Союзу наднациональных характеристик и противниками дальнейших уступок суверенитета является тем базисным противоречием, которое определяет состояние и динамику европейского интеграционного процесса на всем протяжении его развития.

Тем не менее, противоречие это выражается не только в борьбе двух противоположных тенденций, но и в поиске компромисса для достижения общих целей Европейского Союза.

В любом случае вопрос о наличии или отсутствии наднациональности в деятельности Европейского Союза может быть решен только в комплексе с вопросом о том, существует ли тот предел, дальше которого суверенитет государств-членов не может быть ограничен.

В свою очередь, вопрос об ограничении суверенитета может быть решен только в комплексе с вопросом о юридической природе Европейского Союза и вопросом о природе действия его права.

Существует различные подходы к определению правовой природы Европейского Союза. Так, например, И. Пернис определяет Европейский Союз как «многоуровневое конституционное объединение», природу которого определяют конституции государств-членов и первичное право Союза [12. Р. 703].

Согласно другой точке зрения Европейский Союз — это возникший на основе международного права и функционирующий на основе вторичного права Союза новый политический порядок [14].

Среди отечественных ученых следует выделить точку зрения Л.М. Энтина, который говорит об особом юридическом феномене, о принадлежности Союза к самостоятельному классу организаций международного сотрудничества — интеграционным объединениям, сочетающим черты международной и квазигосударственной организации [2. С. 25].

Таким образом, рассматривая Европейский Союз как организацию международного сотрудничества, Л.М. Энтин подчеркивает, что он не принадлежит к обычным международным организациям. Однако он не относит Союз к особому виду субъектов международного права.

Согласно второму подходу, Европейский Союз — это «государство в становлении». Однако отсутствие у Союза компетенции, в соответствии с которой он мог бы самостоятельно определять свои цели и задачи, не позволяет отнести его даже к «государству в становлении» [13].

Термин этот был введен бывшим председателем Европейской комиссии В. Хальштейном [9. S. 13], который видел основное русло развития Европейского Союза в создании федерации. Аналогичной точки зрения придерживался М. Неттесхайм, который считал, что Европейский Союз вышел за рамки международной организации и представляет собой «государство в становлении» [11].

Однако оба тезиса представляются сомнительными и имеют много оппонентов. Ведь передача суверенных полномочий Союзу не означает наделение его суверенитетом. Это всего лишь наделение Союза компетенцией в рамках его учредительных договоров для достижения целей Союза. Так, по мнению У.К. Пройса, отсутствие у Союза компетенции не позволяет отнести его даже к «государству в становлении» [13].

Что касается отнесения Союза к федерации, то это в корне неверно, так как федерация — это форма государства, а не форма объединения государств.

Третий подход является производным от первого. Согласно этому подходу Европейский Союз — самостоятельный вид субъекта международного права наряду с государствами и международными организациями.

В международном праве не существует нормативного определения международной организации. В международных конвенциях указывается на то, что под международной организацией понимается межправительственная организация (ст. 2 Конвенции «О праве международных договоров»). Поэтому существует несколько определений международной организации.

Международный Суд ООН сформулировал свое отношение к международной организации следующим образом: «Организация является международным

лицом... Это означает, что она является субъектом международного права, который обладает правоспособностью осуществлять свои права путем предъявления международных исков».

Сложность состоит в том, что международные организации существенно отличаются друг от друга не только по своим целям и компетенциям, но и по своей структуре. Так, например, А. фон Богданд относит Европейский Союз к новому типу организаций — наднациональный союз [4. S. 1].

В соответствии с четвертым подходом Союз является международной организацией.

Однако Европейский Союз обладает чертами, отличающими его от традиционных международных организаций.

Для того чтобы какое-либо образование можно было бы отнести к международным организациям, оно должно обладать следующими критериями:

- оно должно быть постоянно действующим, быть учреждено в соответствии с договором, иметь как минимум один орган управления;
- оно должно осуществлять разграничение компетенций с государствами-членами;
- оно должно обладать правом осуществлять свои полномочия на международном уровне;
- оно должно быть создано в соответствии с международным правом.

Что касается первого критерия, то он в Европейском Союзе выполнен. Однако вопрос об органе управления имеет свою специфику, так как институциональная система Европейского Союза напоминает институциональную систему федеративного государства. Это является следствием того, что на первых этапах европейского интеграционного процесса в нем было сильно федералистское направление.

К тому же институциональная система едина для всех трех опор.

Именно в построении институциональной системы Европейского Союза заложена мина замедленного действия, которая ведет к непрекращающейся борьбе между центробежными и центростремительными тенденциями, т.е. между сторонниками развития социальной и политической интеграции, расширения компетенции наднациональных органов Союза и противниками дальнейших уступок суверенитета, желающими сохранить сложившийся статус кво или даже вывести свою страну из Европейского Союза (к тому же, Лиссабонский договор закладывает юридические механизмы сецессии).

Все другие критерии для отнесения Европейского Союза к международной организации выполнены.

Однако тот факт, что Союз обладает уникальной для международной организации институциональной системой, а также строится на основе трех опор, в рамках двух из которых сотрудничество осуществляется на межправительственном уровне, все-таки позволяет говорить о том, что Европейский Союз — это межгосударственное объединение с уникальной институциональной структурой и действующее на основе международных договоров.

Поэтому если говорить о Европейском Союзе, то его природа полностью не укладывается в критерии международной организации.

Основное отличие Европейского Союза от международной организации заключается в том, что Союз издает юридически обязательные акты. Эти акты не требуют ратификации со стороны государств-членов.

Вопрос о соотношении наднациональной компетенции международной организации и суверенитета государств-членов — один из центральных в дискуссии о правовой природе Европейского Союза. Традиционный подход к решению этого вопроса в международно-правовой доктрине таков: при создании наднациональных органов государства отказываются от определенной части суверенных прав и передают их органам Союза. В результате происходит ограничение или ущемление суверенитета.

С другой стороны, у Европейского Союза, как и у любой другой международной организации, не существует перечня материальных сфер, относящихся к предмету регулирования наднационального законодательства. Органам Европейского Союза переданы для регулирования не собственно материальные сферы, а только отдельные задачи с соответствующими полномочиями.

А наиболее важные решения в Европейском Союзе принимаются на основе принципа единогласия. Это касается первой опоры, т.е. Европейских сообществ. По второй и третьей опоре — общей внешней политике и политике безопасности и сотрудничестве полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере — деятельность Союза строится на основе межгосударственного сотрудничества, как и деятельность любой международной организации.

Следовательно, несмотря на то что в европейском праве существуют такие правовые акты, как регламенты и директивы, принимаются они лишь в тех сферах, которые передаются Союзу государствами-членами. Поэтому о «наднациональности» здесь говорить трудно, ведь благодаря принципу наделения компетенцией, которому в Лиссабонском договоре уделено значительное внимание, не возникает сомнения в том, что государства являются основными субъектами международного права.

Что касается доктрины примата права сообществ, то она выглядит несколько искусственной. Суд Европейских сообществ выводит положение о примате права сообществ, опираясь на следующие аргументы:

1. Сообщества наделены государствами-членами полномочиями, которые вытекают из ограничения суверенитета.

Однако, как уже упоминалось, Союзу передаются не собственно какие-то материальные сферы, а лишь конкретные задачи с соответствующими полномочиями, которые закреплены в договорах.

2. Примат права сообщества основывается на обязательном характере норм вторичного права Европейского Союза, закрепленных в ст. 249 Договора об учреждении Европейского сообщества [10].

Однако регламенты и директивы, о которых идет речь в этой статье, являясь актами унификации и гармонизации, принимаются в рамках выполнения тех полномочий, которые переданы Союзу для выполнения его задач.

3. Примат права сообществ обосновывается принципом лояльного сотрудничества, который обязывает государства-члены воздерживаться от любых актов, могущих поставить под угрозу реализацию целей Союза, оговоренных в договорах. Таким образом, государства-члены не могут принимать последующие нормы внутреннего права или применять уже существующие нормы внутригосударственного права, которые противоречат нормам права Европейского Союза. Это вызвало бы нарушение принципа лояльного сотрудничества.

Однако сам принцип лояльного сотрудничества является своеобразным «европейским» выражением международно-правового принципа «*pacta sunt servanda*». А само существование принципа лояльного сотрудничества свидетельствует о попытках «еврократии» вычленив право Европейского Союза из международного права и придать ему черты самостоятельной системы права.

Таким образом, выделение Судом Европейских сообществ их правопорядка в особую систему носит искусственный характер.

Как отмечает Ю.М. Юмашев, примат права Сообществ утверждается не на основе международно-правовых норм, а исходя из необходимости его единообразного применения в государствах-членах, так как в противном случае будет поставлено под угрозу достижение целей договора, по которому государства-члены обязаны воздерживаться от любых мер, препятствующих реализации целей Союза [3. С. 30–31]. Ю.М. Юмашев подчеркивает, что Суд сначала вычленяет право Сообществ из международного права, а затем выводит его примат из него самого. В этом проявляется не международно-правовой, а государственно-правовой подход Суда к развитию права Европейского Союза. Оно рассматривается им как правопорядок, не зависящий от правопорядков государств-членов.

Вопрос о суверенитете возникает со всей очевидностью потому, что именно национальный суверенитет создает то пространство, в котором осуществляется принцип национальной самобытности. Поэтому интеграция может успешно и безболезненно проходить лишь до тех пор, пока она не затрагивает такую системообразующую категорию национального государства, как суверенитет.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бекяшев К.А.* Обладают ли межправительственные организации наднациональными функциями? // Актуальные проблемы развития международного права: Тезисы докладов участников конференции. — М., 2006.
- [2] *Энтин Л.М.* О предмете европейского права // Лекции по актуальным проблемам международного и европейского права. — СПб., 2004.
- [3] *Юмашев Ю.М.* О правовой природе Европейского сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы / под ред. Б.Н. Топорнина. — М., 1992.

- [4] *Bogdanz A. Von.* Supranationale und staatliche Zerrschaft. — Staatsphilosophische Aspekt einer neuen hoheitlichen Verfassheit. Humboldt Forum. Recht. 1997.
- [5] Case 26/62, Van Gend en Loos [1963] ECR 1.
- [6] Case 6/64 Costa v. ENEL, [1964] ECR 585.
- [7] Everling U Comments on the article by B. de Witte // Reforming the Treaty on European Union / The legal debate. — The Hague, 1996.
- [8] *Forcyt M.* The political theory of federalism // The relevance of classical approaches // Federalization of Europe. — N.Y., 2005.
- [9] *Hallstein W.* Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse. — Düsseldorf, 1969.
- [10] Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/europa>
- [11] *Netteshem M.* Die konsoziative Föderation von EU und Mitgliedstaaten. URL: <http://www.jura.uni.sb.de>
- [12] *Pernice I.* Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited. 36 CML Rev. 1999.
- [13] *Preuss U.K.* Auf der Suche nach Europasverfassung. Transit-Europäische Revue. Heft 17. URL: <http://www.att 17.htm>
- [14] *Tsot D.* Das Prinzip der europäischen Verfassungsverantwortung. FCE 1/ 99- 28. Januar. 1999.

## **EVOLUTIONARY DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION: THE LEGAL NATURE, THE SUPRANATIONAL, THE SOVEREIGNTY**

**O.M. Mescheryakova**

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

The article deals with the analysis of the major international legal aspects related to the nature and functioning within the European Union legal mechanisms, together with their close connection with such issue as the sovereignty of the EU member states.

**Key words:** European Union, European law, sovereignty.