

НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

О.М. Мещерякова

Кафедра международного права РУДН
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117196

Статья посвящена важнейшей для интеграционных сообществ проблеме — вопросу о соотношении наднациональности в Европейском Союзе, где в качестве основного принципа действует принцип приоритета права Союза над национальным правом государств-членов, а также принцип прямого действия права Европейского Союза и суверенной государственности государств-членов. 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: 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. Шибаева и М. Поточный в своей работе «Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций», а также Е.А. Шибаева в книге «Право международных организаций» 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. Шибаева 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. Карашкин, С.Ю. Кашкин, Ю.М. Колосов, М.А. Королев, М.Л. Костенко, Н.В. Лаврелова, Л.А. Левина, А.А. Моисев, Г.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. Шибаева, 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.

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

Но именно рассмотрение этого явления на примере Европейского Союза показывает, что наднациональность не только имеет свои пределы, но и ее наличие

возможно только тогда, когда это отвечает интересам государств. Наглядным подтверждением этого является Лиссабонский договор.

Так что же такое «наднациональность»?

Наднациональность в деятельности 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.

В настоящее время, по мнению некоторых представителей так называемого «глобалистского» направления, «распространение интеграционных процессов на государства... требует по-новому поставить вопрос о государственном суверенитете» [6. С. 9].

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» [6. С. 12].

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

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.

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

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.

В качестве верховной власти государство, и только оно, 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.

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 [5. С. 119].

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.

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, 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. 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 [4. 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» [4. 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» [4. 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; необходимость 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» [4. 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». 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 советская доктрина четко придерживалась постулата о том, 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.

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» [2. 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 наднациональности в таком интеграционном объединении, как Европейский Союз.

Ведь именно суверенитет государств — членов Европейского Союза создает Европейский Союз в целях достижения объединенными усилиями поставленных им целей. И для достижения этих целей в конкретных сферах сотрудничества, указанных в договорах, Европейский Союз в лице его государств-членов создает наднациональность [3. С. 38]. 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 связано, в первую очередь, с чрезмерной бюрократизацией Европейского Союза, с созданием так называемой «еврократии» — своеобразной касты европейских чиновников, которые «заседают» в органах управления этой организацией 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, Суд ЕС), творят право Европейского Союза независимо от государств-членов.

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

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бекяшев К.А.* Международное публичное право. — М., 2007.
- [2] *Левин И.Д.* Суверенитет. — М., 2000.
- [3] *Мещерякова О.М.* Наднациональные международные организации и проблема суверенитета государств-членов // Московский журнал международного права. — М., 2010. — № 2.
- [4] *Мусеев А.А.* Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2007.
- [5] *Grant C.* An experiment in supra-national governance: the Caribbean regional negotiating machinery. — Cambridge, 2011.
- [6] *Mathijssen P.* Guide to European Union Law. — L., 2011.

SUPRANATIONAL IN THE EUROPEAN UNION AND THE SOVEREIGNTY OF MEMBER STATES

O.M. Meshcheryakova

The Department of International Law
Peoples Friendship University of Russia
Mikhkovo-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the question of 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 the presence of two specified principles is not absolutely combined with the developed representations about the international organization.

Key words: 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.