ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: vechirkin@yandex.ru

В статье рассмотрены некоторые особенности современных международных региональных объединений государств, возникших в последние десятилетия. В таких союзах, созданных в целях экономической, социальной и культурной интеграции для ускорения экономического и социального развития государств-участников, иногда возникают элементы политического, публично-правового характера, зародыши своеобразной незавершенной и несuverенной публичной власти по отношению к государствам-членам. В Европейском Союзе, имеющем высокую степень централизации, элементы публичной власти его органов включают те государственные полномочия, которые в соответствии с конституциями государств-членов добровольно переданы ими ЕС; в Европейском Союзе существует возможность возложения обязанностей на государства-члены путем принятия решений большинством членов его институтов (основных органов); в учредительных документах ЕС заявлены некоторые политические цели, а некоторые факты деятельности ЕС имеют политический характер; на территории ЕС параллельно с правом государств-членов действует вышестоящее, хотя незавершенное (оно не включает и не может включать некоторые отрасли права) наднациональное право ЕС, которое создается его органами и без интерpellации и ратификации таких актов государствами-членами непосредственно распространяется на физических и юридических лиц государств-членов; государства-члены поправками, внесенными в конституции, добровольно самоограничили некоторые элементы своего государственного суверенитета, но они сохраняют суверенитет, а Европейский Союз, не будучи государством, государственного суверенитета не имеет; при определении структуры органов ЕС, их полномочий, взаимоотношений широко использованы подходы конституционного права, хотя решение этих вопросов имеет в ЕС существенные особенности; в ЕС есть элементы государственности, что естественно: члены ЕС — государства, что налагает свой отпечаток и на ЕС; Европейский Союз — публично-правовое образование особого рода. Учитывая сказанное, при определении формы ЕС можно было бы в категориях политологии, государственного и конституционного права назвать Европейский Союз региональным интеграционным международно-государственным (или региональным интеграционным международно-государствоподобным) публично-правовым образованием.

Ключевые слова: Европейский Союз, публично-правовое образование, наднациональное право, государственный суверенитет.

PUBLIC-LEGAL FORM OF THE EUROPEAN UNION

V. E. CHIRKIN, chief research fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, chief research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: vechirkin@yandex.ru

This article discusses some of the features of modern international regional associations of states that emerged in the last decades. In such alliances established for the economic, social and cultural integration in order to accelerate economic and social development of member-states, there are sometimes elements of political, public nature, a kind of germ unfinished and non-sovereign power vis-à-vis member states. In the European Union with a high degree of centralization, the boundary elements of its public authority organs include the state powers which, in accordance with the constitutions of the member states have voluntarily handed over to the EU; elements of the public power of its organs include the state authorities which, in accordance with the constitutions of the member states have voluntarily handed over by them to the EU; in the EU there is a possibility of imposing obligations on the member states by taking decisions by a majority of the members of its main institutions (major organs); in the constituent documents of the EU contains some political objectives, and some facts about EU activities are political in nature; on the territory of the EU, in parallel with the law of the member states acted superior, although incomplete (it does not include and cannot include some branches of law) supranational EU law which is created by its organs and without the following: interpellations and ratification such acts by member states directly apply to natural and legal persons of the member states; the member states by the amendments in the constitutions voluntarily self-restricted some elements of its national sovereignty, but they retain their sovereignty, and the EU, not being a state, state sovereignty has not; in determining the structure of the organs of the EU, their authorities, relationships are widely used approaches the constitutional right, although all of these issues are essential features in the EU; in the EU there are elements of statehood,

which naturally: the EU members are states that impose their imprint and the EU. The EU is a public law formation of special kind. Having said that, in determining the form of the EU could be in the categories of politology, science of state and the constitutional right to name the EU regional integrational international governmental (or regional integrational international similar state) public legal formation.

Keywords: the European Union, public legal formation, supranational law, state sovereignty.

DOI: 10.12737/16131

После Второй мировой войны и особенно в течение последних десятилетий в мире возникло множество международных территориальных объединений государств. Среди них есть региональные организации (например, Содружество Независимых Государств, включающее большинство прежних союзных республик бывшего СССР), континентальные союзы (Африканский союз и др.)¹, межконтинентальные организации (в частности, БРИКС — Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика; в 2015 г. к БРИКС присоединились некоторые другие государства).

Больше всего региональных объединений, видимо, в Европе. В настоящее время в Европе (Евразии) в результате интеграционных процессов в основном экономического, а иногда и политического характера действуют: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — ОБСЕ (создана на основе Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанного в Хельсинки в 1975 г., в этом Совещании участвовали СССР и некоторые неевропейские государства); Совет Европы, основанный в Лондоне в 1949 г. фактически первоначально для противодействия странам тоталитарного социализма; Содружество Независимых Государств (СНГ), созданное в результате распада СССР в 1991 г.; Европейский Союз, образованный в результате длительного развития, начавшегося в 1951 г., из Европейского объединения угля и стали, в который входили шесть государств, и в 1992 г. преобразованный в действующий Европейский Союз из Европейского экономического сообщества — ЕАС); Союзное государство (Белоруссии и России), созданное в 1999 г. в результате преобразования Сообщества этих двух стран (1996 г.) в Союз (1997 г.), а затем в Союзное государство²; Евразийский экономический союз (ЕАЭС; объединяет Армению, Белоруссию, Казахстан, Киргизию, Россию, договор о его создании 2014 г. вступил в силу с 1 января 2015 г.), созданный в результате развития Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). К числу региональных евр-

азийских организаций можно отнести Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), в состав которой в настоящее время входят Россия, Китай, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан, статус наблюдателей первоначально был предоставлен Монголии, Индии, Ирану, Пакистану и Афганистану, а в 2015 г. некоторые из этих стран стали членами ШОС.

Некоторые европейские региональные организации объединяют только европейские государства (Совет Европы, Союзное государство (Белоруссии и России), ЕС), иные, хотя и названы европейскими, включают страны других континентов. Поэтому, например, в ОБСЕ 57 государств-членов, что намного больше, чем государств Европы (в ОБСЕ входят США и некоторые страны Центральной Азии).

Международные региональные организации в Европе (Евразии), как и иные региональные организации, создаются в соответствии с положениями гл. VIII «Региональные соглашения» Устава ООН 1945 г. Согласно ст. 52 Устава ООН он ни в коей мере не препятствует созданию региональных соглашений при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН. Хотя в Уставе говорится об организациях или органах, создаваемых для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности (ст. 52), признано, что эти положения Устава ООН относятся и к организациям, преследующим цели экономического, социального и культурного сотрудничества. В главе IX «Международное экономическое и социальное сотрудничество» Устава ООН говорится о задачах повышения уровня жизни, полной занятости населения, целях экономического и социального прогресса и развития.

Создание таких организаций, их совместная деятельность с государствами-членами — сложные явления. При интеграции экономик, социальных отношений, культуры, политических задач (например, поддержание мира и безопасности в регионе, о чем говорится во многих учредительных документах организаций), при внешнеполитическом сотрудничестве государств — членов европейских объединений возникают трудности, а иногда и противоречия. Некоторые государства угрожают выходом из союза (например, Великобритания³ или Греция из ЕС), другие — действительно выходят (например, из СНГ).

¹ В географии существуют разные подходы к определению континентов. Иногда Америка рассматривается как единый континент, а в других случаях считается, что их два — Северная и Южная Америка. Европа рассматривается либо как отдельный континент, либо как часть континента Евразии.

² Официальное название — Союзное государство. Географическое название данного объединения дается для пояснения.

³ При выборочном опросе в сентябре 2015 г. 51% респондентов высказались за выход из ЕС. URL: <http://www.nur.kz/879828-bolshinstvo-zhiteley-velikobritanii.html>.

Отдельные организации занимают недружественную позицию по отношению к России, в том числе те, в которых она является членом. Так, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) лишала российских членов права на присутствие на ее заседаниях (иногда они и сами в знак протеста против несправедливых решений покидали заседания ПАСЕ), а 25 июня 2015 г. Ассамблея приняла решение считать Россию страной-агрессором, а Крым — оккупированной территорией⁴.

Интеграционные объединения государств в Европе имеют разные названия — организации (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — (ОБСЕ)), союзы (Европейский союз (ЕС)), Евразийский экономический союз (ЕАЭС)), содружества (Содружество Независимых Государств (СНГ)), Союзное государство (Белоруссии и России), Совет Европы и др., но юридически все они действуют в особой организационно-правовой форме — форме организации. Иногда такую форму рассматривают только как международную организацию или сводят лишь к вопросам экономической интеграции. В современных условиях такие характеристики недостаточны.

В наше время в региональных международных экономических организациях появляется политический, публично-правовой элемент (иногда лишь его зародыши), а в организациях политического характера проявляются социально-экономические задачи. В Договоре о Евразийском экономическом союзе 2014 г. сказано, что Союз является «международной организацией региональной экономической интеграции», но говорится и о безусловном соблюдении принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, о проведении скоординированной политики (ст. 1, 2, 3, 5 и др.). При этом, например, в п. 5 Хартии европейской безопасности, принятой ОБСЕ (политическая организация международного характера) в 1999 г., говорится о необходимости «проведения дальнейших экономических и социальных реформ», о «содействии развитию рыночной экономики», об «уделении должного внимания социально-экономическим правам»⁵.

Из сказанного видно, что экономические и политические задачи международных региональных объединений нередко тесно переплетаются. Тем не менее, выявив доминанту в основных документах и в реальной деятельности тех или иных европейских региональных организаций, на наш взгляд, все же можно весьма условно различить среди них по их характеру, основным документам и практике: 1) политические или преимущественно политические организации (например, ОБСЕ, Совет Европы); 2) экономические организации с политическими элементами

(например, ЕС, причем политические элементы в его деятельности приобретают все больший удельный вес, в том числе в связи с санкциями против России).

ЕС — наиболее централизованная организация среди европейских региональных объединений. Элементы политического, публично-правового характера, а также своеобразной незавершенной и несuverенной публичной власти по отношению к государствам-членам и даже непосредственно к физическим и юридическим лицам государств-членов (через рассматриваемое ниже наднациональное право ЕС) проявляются в данном случае очень отчетливо.

Элементы публичной власти органов ЕС включают те государственные полномочия, суверенные права, которые в соответствии с конституциями государств-членов добровольно переданы ими ЕС при принятии в данный Союз. Государства-члены внесли в свои конституции соответствующие положения⁶. Путем принятия решений не единогласно или на основе консенсуса (при отсутствии возражающих, но не обязательно голосующих «за») определенным большинством (об этом см. ниже) членов основных органов ЕС можно возлагать обязанности на государства-члены, применять определенные меры принуждения (это было хорошо видно, когда в 2015 г. поток беженцев из Азии и Африки распределялся по странам ЕС, хотя ведутся переговоры и юридически нужно согласие страны)⁷.

⁶ Говорится о передаче: «суверенных прав» (ч. 1 ст. 23 Основного закона Германии), «необходимых полномочий институтам ЕС» (ст. 78-4 Конституции Франции), «полномочий, необходимых для строительства ЕС» (ст. 7 Конституции Португалии), «определенных полномочий» (ст. 34 Конституции Бельгии), «государственных прав по определенным вопросам» (ст. 123 Конституции Албании), «компетенций» (ч. 2 и 3 ст. 28 Конституции Греции), «части своих прав» (ч. 2 ст. 7 Конституции Словакии). Статья 3а Лиссабонского договора также говорит о компетенции, переданной государствами-членами Союзу, и о компетенции, остающейся у них. Впрочем, и в актах ЕС, и в конституциях одной и той же страны нередко встречаются разные формулировки. Например, в конституциях Германии и Франции используются четыре формулировки (некоторые из них относятся не только к ЕС, но и к отношениям с международными организациями). Немецкая Конституция говорит об «участии», «делегировании», «передаче» и «ограничении» суверенитета; французская — об «участии», «ограничении суверенитета», «передаче» и «общем осуществлении суверенитета».

⁷ Элементы принуждения в региональной межгосударственной организации особенно отчетливо видны в содержании уставных документов не европейских организаций. В частности, в п. h ст. 4 Устава Африканского союза (2002) говорится о праве Союза вмешаться в дела государства-члена в соответствии с решением Ассамблеи «в связи с серьезными обстоятельствами, а именно, военные преступления, геноцид и преступления против человечности». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901880996> (дата обращения: 09.03.2015).

⁴ URL: <https://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=www.kommersant.ru/doc/2754590&lang=ru&lr=21621>.

⁵ URL: <http://pasm.ru/archive/83117>.

Публично-правовые обязанности и элементы публичного принуждения — признаки публичной власти. Элементы публичной власти ЕС имеют тенденцию к возрастанию. В 2015 г. обсуждались предложения о создании собственной армии ЕС и правительства ЕС.

Однако публичная власть в ЕС имеет незавершенный и несuverенный характер. Ее объем ограничен рамками переданных полномочий, и только в этих рамках можно применять властные полномочия. Переданы лишь отдельные суверенные права и отдельные (а не все) полномочия, но не государственный суверенитет. Ни в одной конституции государств — членов ЕС не сказано о передаче суверенитета. Положения о государственном суверенитете государств-членов сохранены. А в документах ЕС нет никаких положений о суверенитете, говорится лишь о компетенции, полномочиях, правах ЕС и его институтов.

В научной литературе по вопросу о соотношении полномочий ЕС и суверенитета государств-членов существуют самые различные взгляды. Почти все, кто детально исследовал феномен ЕС, так или иначе высказывались по этому вопросу. Многие европейские исследователи (В. Вернер, Й. Х. ди Вилде, Н. МакКормик, Н. Уолкер, У. Уоллас) в прошлом утверждали, что ЕС обладает суверенитетом⁸. В справочниках распространены положения о передаче части суверенитета государствами-членами Европейскому Союзу⁹. Есть взгляды о постсуверенитете государств-членов, который остался у них после вступления в ЕС (это своего рода неполный суверенитет). Российский автор Н. Веремеев склоняется к идее совместного, кооперативно-го суверенитета ЕС и государств-членов¹⁰.

Признавая власть ЕС и верховенство его права, исследователи говорят о том, что вопрос о суверенитете ЕС порождает проблемы в Великобритании. Британские конституционалисты А. У. Брэдли и К. Д. Эвинг отмечают: хотя вступление Великобритании в ЕС — это «не революция», но для англичан, воспитанных в соответствии с принципом суверенитета парламента (формулировка британского юриста А. Дайси, считающаяся частью Конституции Великобритании), «конституционная догма поколеблена»¹¹. А. У. Брэд-

ли и К. Д. Эвинг признают: нельзя считать, что участие в ЕС не воздействует и не может воздействовать на состояние британского суверенитета, оно оказывает влияние на британскую концепцию суверенитета. Эти же авторы отмечают, что в ЕС «проблема суверенитета не решена адекватно»¹².

На наш взгляд, при решении проблем суверенитета в ЕС нужно учитывать принципиальное понятие суверенитета, как оно сложилось еще в 1648 г. (презюмируется, что каждое государство обладает суверенитетом, он неделим, неотчуждаем, неограничен). Если мы хотим охарактеризовать другие отношения, надо использовать иное понятие. Причем надо помнить, что жизнь и право развиваются. Вопросы британскими конституционалистами поставлены не случайно. Поэтому современные российские исследователи, учитывая реалии, говорят не об ограничении суверенитета, а об «ограничении элементов суверенитета»¹³. С уточнениями мы присоединяемся к этой позиции. ЕС — не государство и потому государственного суверенитета не имеет, но государства-члены передали ему некоторые государственные полномочия и суверенные права, самоограничив некоторые элементы своего суверенитета. Не ЕС ограничивает их, а они сами. Государства сами вступили в организацию (нередко добивались этого годами) и могут свободно выйти из нее. Даже не все они должны использовать единую валюту: в зоне евро состоят только 19 государств из 28 (2015 г.).

Для осуществления полномочий, координации, контроля выполнения государствами-членами своих обязанностей в ЕС создана сложная система институтов и органов (в выделении особой категории институтов, видимо, сказался французский подход, существовавший со времен М. Ориу, 1856—1929). Статус семи институтов закреплен в базовых документах ЕС¹⁴, в них иногда упоминаются и органы, но не все. В настоящее время к институтам отнесены: Европейский совет (конференция, саммит) глав правительств государств — членов ЕС, Европейский парламент, Совет ЕС, Европейская комиссия (Комиссия

¹² Bradley A. W., Ewing K. D. Op. cit.

¹³ Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., Калинин П. А. и др. Право Европейского Союза: учеб. пособие / отв. ред. С. Ю. Кашкин. 3-е изд. М., 2011.

¹⁴ В настоящее время основными документами ЕС (все они очень объемны, сотни страниц) считаются Договор о Европейском Союзе 1992 г. (Маастрихтский договор) и Договор о функционировании Европейского Союза 1957 г. (в ред. 2010 г.). Объемный Лиссабонский договор ЕС 2007 г., вступивший в силу в 2009 г., рассматривается как поправка к этим документам, хотя в нем были консолидированы многие основные положения. Базовые документы и поправки к ним принимают конференцией глав государств и правительств членов ЕС, но вступают в силу при согласии всех государств — членов ЕС (при ратификации).

⁸ См.: Михайлов С. С. Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС. СПб., 2011. С. 20. URL: http://www2.herzen.spb.ru/img/files/mlcha/polit/Problema_gosudarstvennogo_suvereniteta.pdf. С. С. Михайлов по этому вопросу занимает неопределенную позицию. Теперь утверждения об исключительном суверенитете ЕС почти исчезли из западной научной литературы.

⁹ URL: <http://www.grandars.ru/student/mirovaya-ekonomika/es.html>.

¹⁰ См.: Веремеев Н. Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 2.

¹¹ Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011. P. 144.

ЕС), Счетная палата, Суд (Европы), Европейский центральный банк. Институты ЕС — это высшие органы ЕС, учредительными договорами они наделены властными полномочиями от имени ЕС. Это относительно обособленная, но все же составная часть обширного публично-правового аппарата ЕС.

При разграничении компетенции институтов в общем принята традиционная схема конституционного права, но строго разделить три ветви публичной власти ЕС (законодательную, исполнительную, судебную) невозможно.

В принципе нормотворческая власть может осуществляться Европейским советом (Европейским советом глав государств и правительств ЕС¹⁵), например, в 2004 г. он принял неудавшуюся Конституцию ЕС и заменивший ее (вместе с учредительными документами) Лиссабонский договор 2007 г. (действует вместе с учредительными документами), но на практике Европейский совет принимает только решения важнейшего политического характера, определяет направления политики ЕС, а нормативных правовых актов текущего законодательства не издает. Глав государств и правительств в Европейском совете часто представляют министры иностранных дел.

Нормотворческая власть ЕС, как правило, реализуется Советом Европейского Союза (Советом ЕС) совместно с другим органом — Европейским парламентом. Совет ЕС играет в этом содружестве основную роль. По определенным вопросам он может принять решение и без Европарламента, хотя по некоторым вопросам Европарламент имеет право вето. В Совет ЕС входят 28 членов, представляющих правительства стран — членов Европейского Союза, по одному от каждого государства-члена, но при принятии решений они имеют неодинаковое число голосов (от 29 до 3). Всего в Совете ЕС 345 голосов. Путем согласований голоса распределены в зависимости от численности населения государства, его экономической роли, политического влияния. Например, четыре крупнейших государства-члена (Великобритания, Германия, Италия, Франция) имеют по 29 голосов, Бельгия, Чехия, Греция, Венгрия, Португалия — по 12, Словакия — 4, Мальта — 3 голоса. Самые крупные государства имеют почти в десять раз больше голосов, чем самые мелкие, что сказывается, конечно, на принятии решений в Совете ЕС.

В соответствии с Лиссабонским договором решения в Совете ЕС принимаются специфическим квалифицированным большинством: необходимо как минимум 55% голосов членов Совета ЕС при условии, что «за» голосовали минимум 15 государств — членов ЕС, которые представляют как минимум 65% населения ЕС. Блокирующим меньшинством, препятствующим

принятию решения, являются четыре государства — члена ЕС независимо от числа их голосов. При их совместном возмущении решение не принимается.

Европейский парламент, принимающий нормативные акты ЕС (главные из них — регламенты и директивы) только вместе с Советом ЕС (но в ходе раздельных заседаний), избирается прямыми выборами в каждом государстве — члене ЕС на пять лет в основном в соответствии с численностью его населения (в последние годы — граждан). При распределении мандатов учитываются также политические и экономические факторы, имеющиеся в стране. Парламент, избранный в 2014 г. в соответствии с Лиссабонским договором, включает 751 члена (750 членов и председатель). Самое большое представительство имеют немцы — 96 мандатов, французы представлены 74 членами, поляки — 51, румыны — 32, в диапазоне от 18 до 6 мест имеют: Австрия (18), Болгария (17), Дания (13), Ирландия (11), Словакия (8), Эстония (6) и др. Таким образом, в данном случае крупные страны тоже имеют мандатов в десять раз больше, чем самые мелкие, но для мелких стран есть определенные привилегии: если бы число мандатов, которое имеет страна, определялось только в зависимости от численности ее населения, то, например, Мальта не получила бы ни одного мандата, а так она имеет шесть.

Решения в парламенте принимаются абсолютным большинством голосов. Блокирующего меньшинства в данном случае нет.

Основные нормативные акты представляет в Совет ЕС и Европарламент Комиссия ЕС (Еврокомиссия), состоящая из представителей государств-членов. Комиссия — не только орган законодательной инициативы, но и, по существу, главный исполнительный орган ЕС. Она управляет экономическими и финансовыми делами (в том числе через еврокомиссаров, руководящих отделами), ведает дипломатическими отношениями ЕС с другими государствами, может заседать и принимать решения как в полном составе, так и по группам родственных направлений деятельности (сельское хозяйство, транспорт и др.).

Суд ЕС решает внутренние вопросы ЕС (он не рассматривает дела физических или юридических лиц государств-членов). Счетная палата и Банк принимают решения по своему профилю.

В ЕС используются многие формы, принятые в конституционном праве. Учредительные документы (с поправками) выполняют в какой-то мере роль его конституции (принять европейскую конституцию в 2004 г. не удалось). Полномочия между ЕС и государствами-членами этими документами в значительной мере распределены по схеме, принятой в некоторых федеративных государствах. Лиссабонский договор ЕС 2007 г. выделил сферы «исключительной компетенции» (правовые акты, как правило, могут издаваться только Европейским Союзом) и «совместной компетенции» (правовые акты могут

¹⁵ Его следует отличать от Совета ЕС (часто называют просто Совет), о котором сказано ниже, и Совета Европы — организации государств Европы.

издаваться как Европейским Союзом, так и государствами-членами, но с преимущественной юридической силой актов Союза). Государства тоже осуществляют исключительное правовое регулирование по некоторым отраслям права (конституционному, уголовному, процессуальным отраслям и др.). В целом схема разграничения полномочий в ЕС очень сложна. Градаций общего характера, видимо, можно выделить больше. В ЕС есть некоторые другие элементы, присущие государству. Существуют гражданство ЕС, эмблемы ЕС, в том числе гимн («Ода радости»). В ЕС действует своеобразное наднациональное (надгосударственное) право (регламенты, директивы и др.) по регулированию гражданских, трудовых, многих других общественных отношений.

Иногда вызывает сомнение то, что регуляционные акты ЕС — это действительно право, и называют его (особенно в справочниках) частью международного права. Сомнения в его правовых качествах понятны, поскольку это своеобразное право. Но таковы реалии. Характеристика его как международного права недостаточна. В нем есть региональное международное право, основанное на принципах «общего» международного права, но его иные акты издаются по вопросам внутригосударственных отраслей права, причем это не отдельные нормы, а их массив, заменяющий национальное право государств-членов (например, регламенты от 11 июля 2007 г. № 864/2007 «О праве, подлежащем применению к недоговорным обязательствам» и от 17 июня 2008 г. № 593/2008 «О праве, подлежащем применению в договорных обязательствах», которые, по существу, кодифицируют крупные институты права, придают им единство права всех стран — членов ЕС).

Наднациональное право ЕС обладает следующими особенностями:

1) возникает на основе согласования воли государств-членов, а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС. Многие акты права ЕС рождаются в процессах координации и в поиске консенсуса. По этой и по другим причинам (например, способы выполнения некоторых нормативных актов ЕС — директив могут определять сами государства) право ЕС в определенной мере имеет элементы «мягкого права», но такие акты могут быть приняты и против желания государства-члена или членов (о большинстве голосов для принятия решений и блокирующем меньшинстве см. выше). Будучи хотя и своеобразным, но правом, оно обязывает и имеет свои инструменты принуждения для выполнения обязанностей, обозначенных в учредительных документах ЕС, принятых членами;

2) имеет комплексный характер. В нем соединены элементы международного (регионального), некоторые вопросы публичного и частного права;

3) имеет незавершенный характер. Определенные отношения (о них см. выше) ЕС регулировать не мо-

жет, их регулируют только государства-члены. Наднациональное право ЕС не завершено и не может быть завершено, пока ЕС не станет государством;

4) в пределах переданных ему государствами полномочий имеет верховенство (приоритет) по отношению к внутреннему праву государств-участников (суды, другие органы государства обязаны прежде всего применять соответствующие акты ЕС, если они изданы по данному вопросу);

5) действует на территории государств-членов непосредственно (а не только путем имплементации или ратификации), без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов¹⁶; непосредственно распространяется на физических и юридических лиц, находящихся в государствах — членах ЕС. В результате непосредственного внутреннего действия в государствах-членах наднациональное право становится, таким образом, и внутренним правом государств;

6) характеризуется своеобразными способами применения. ЕС имеет свой Суд и трибуналы, но они рассматривают только некоторые дела, касающиеся внутренних (трибуналы — частных) вопросов ЕС. Право ЕС, непосредственно действующее в государствах-членах, применяется и исполняется органами таких государств.

Из сказанного выше (элементы несuverенной публичной власти ЕС, переданные государственные полномочия, установление обязанностей и элементы принуждения, особая система органов, свое наднациональное право, дипломатические отношения с государствами, не входящими в ЕС, заявления об отсутствии государственных границ между государствами-членами (в связи с наплывом беженцев границы восстанавливаются и даже с колючей проволокой и высокими стенами), фактические отношения зависимости в ЕС и др.) следует, что ЕС — не только способ экономической интеграции, он имеет и определенную публично-правовую форму, которую можно квалифицировать в категориях политологии, государственного права, публичного права.

Вопросы о форме ЕС обсуждались в зарубежной литературе с позиций применения к нему понятий федерации и конфедерации. В итоге было признано, что ЕС — ни то, ни другое, и от прямого отождествления отошли, но определения формы ЕС пока нет. Согласно немецким учебникам «ЕС в принципе есть союз суверенных государств, народно-правовое устойчивое верховенство», но «ограниченное и контролируемое»¹⁷. Французские политологи Ж. и Ж.-Э. Жиккели характеризуют ЕС как «федеративное государство в

¹⁶ Но государства-члены (в частности, Чехия) нередко включают десятки и даже сотни тысяч страниц в свое законодательство, делая акты ЕС своими законами.

¹⁷ Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010. S. 30.

процессе становления»¹⁸. Обычно говорится, что ЕС имеет черты и элементы федерализма, но на форму организации ЕС влияние оказывает федерализм. В. Хальштейн и И. Неттесхайм называют ЕС квази-федерализмом.

Правовые и фактические данные, представленные выше, свидетельствуют о том, что централизованная интеграционная международная региональная организация (таковой является пока только ЕС, но соответствующие тенденции могут быть присущи и некоторым другим объединениям) — это *особая форма интеграционного публично-правового образования*.

Европейский Союз — устойчивое объединение государств, сохраняющих свой суверенитет. Поэтому он имеет и не может не иметь признаков международно-

го характера. Вместе с тем Союз обладает элементами несuverенной публичной власти (суверенитет сохраняется у государств-членов, а двух государственных суверенитетов на одной территории быть не может), переданными ему суверенными правами и государственными полномочиями. Используя подходы конституционного права, ЕС создает систему своих органов, разграничивает полномочия между Союзом и государствами-членами, имеет элементы государство-подобия (система органов, гражданство, эмблемы, дипломатические отношения и др.), создает свое незавершенное наднациональное право и т. д. Выше сказано, что это ведет к характеристике ЕС как особой интеграционной формы публично-правового характера. Ее можно было бы назвать, например, *региональным интеграционным международно-государственным (или региональным интеграционным международно-государствоподобным) публично-правовым образованием*.

¹⁸ Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. P., 2011. P. 76.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011.
 Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. P., 2011.
 Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010.
 Веремеев Н. Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 2.
 Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., Калинин П. А. и др. Право Европейского Союза: учеб. пособие / отв. ред. С. Ю. Кашкин. 3-е изд. М., 2011.
 Михайлов С. С. Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС. СПб., 2011.

REFERENCES

- Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011.
 Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e éd. P., 2011.
 Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010.
 Veremeev N. Sovremennye podkhody k probleme suvereniteta v evropeyskikh issledovaniyakh. Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy. 2008. No. 2.
 Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O., Kalinichenko P. A. i dr. Pravo Evropeyskogo Soyuza: ucheb. posobie / otv. red. S. Yu. Kashkin. 3-e izd. M., 2011.
 Mikhaylov S. S. Problema gosudarstvennogo suvereniteta v ramkakh chlenstva v ES. SPb., 2011.