ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ*

ГРАЧЕВА Светлана Александровна, старший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: sinobi_unit@mail.ru

В статье анализируется проблематика усиления и углубления межгосударственного взаимодействия и сотрудничества, выражающаяся в развитии интеграционных объединений в различных регионах мира, оцениваются подходы к организации органов управления объединений (нередко рассматриваемых в качестве самостоятельного уровня публичной власти) и их взаимодействию с национальными органами власти. Рассматриваются вопросы взаимосвязи и взаимовлияния национальных и межгосударственных органов с учетом различных типов интеграционных объединений, исследуются основания и формы их взаимодействия как при сотрудничестве, так и в связи с конфликтными проявлениями. Анализируются вопросы взаимосвязи конкретных органов внутри объединений, при этом особое внимание уделено проблемам взаимодействия высших национальных и межгосударственных судов. Оцениваются тенденции развития интеграционных объединений и подходов к их функционированию с учетом современных реалий. Проблемы взаимодействия национальных и межгосударственных органов в различных проявлениях зачастую исследуются с приведением опыта конкретных интеграционных объединений, отличающихся друг от друга масштабом распространения, сплоченностью взаимосвязей внутри объединения, устойчивостью развития и т. д. В частности, рассматривается пример функционирования Европейского Союза, являющегося наиболее успешным интеграционным объединением наднационального типа, позволяющим продемонстрировать иерархически-субординационные взаимосвязи органов власти внутри интеграционного объединения. Автор также обращается к опыту Евразийского экономического союза, в большей мере иллюстрирующего контрольно-координационный характер влияния и управления внутри объединения.

Ключевые слова: интеграционные объединения, взаимодействие органов управления, наднациональные и межгосударственные органы, Европейский Союз, Евразийский экономический союз, Андское сообщество.

ISSUES OF INTERACTION BETWEEN NATIONAL AUTHORITIES AND AUTHORITIES OF INTEGRATION ASSOCIATION

S. A. GRACHEVA, senior research fellow of the legislation theory department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: sinobi_unit@mail.ru

The article analyzes the problems of strengthening and deepening of interstate cooperation and collaboration, which is expressed in the development of integration associations in various regions of the world, evaluates approaches to the models of management associations (often considered as a separate level of public authority) and their interaction with national authorities. This article reviews current issues of relationship and collaboration of national and intergovernmental bodies considering to various types of integration associations, examines the grounds and forms of their interaction, both in cooperation and in connection with the conflict situations. Also the article is dedicated to the linkages between certain organs within the associations, with particular attention paid to the problems of interaction of the supreme national and inter-state courts. Moreover there are an assessment of trends in the development of integration associations and approaches to their functioning taking into account modern realities. Problems of interaction between national authorities and authorities of integration association in different forms are often studied to bringing the experience of the specific integration associations, differing by scale spread, solidarity linkages within the union, sustainable development, etc. In particular, the article analyzes the example of the functioning of the European Union, which is the most successful supra-national integration union type, which allows to show hierarchical relationships subordinate authorities within the integration association. The author also refers to the experience of the Eurasian Economic Union, which illustrates control and coordination of management type within the union.

Keywords: integration associations, interaction of authorities, supranational and intergovernmental bodies, the European Union, the Eurasian Economic Union, the Andean Community.

DOI: 10.12737/18193

* Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 14-23-01007 «Правовые и институциональные проблемы межгосударственной интеграции» (2015).

Современные процессы глобализации, обусловленные динамичным усилением и углублением взаимосвязи и взаимозависимости множества государств, увеличением объема международного сотрудничества, сопровождаются развитием с разной степенью интенсивности и результативности различных систем и форм интеграционного взаимодействия национальных правовых систем как в общемировом пространстве, так и в конкретных регионах мира. Происходящая интеграционная активность вызвана потребностями развития межгосударственных взаимосвязей на базе социокультурной общности их участников по причине экономической целесообразности, в связи с необходимостью повышения гарантий гуманитарной безопасности и защиты прав человека, в целях поиска путей общецивилизационного диалога.

В настоящее время наблюдается тенденция к развитию и формированию интеграционных структур и объединений преимущественно на региональной основе. Среди наиболее известных региональных интеграционных объединений можно указать, в частности, Совет Европы, Европейский Союз, Организацию американских государств, Африканский союз, Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, Содружество Независимых Государств, организацию Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества.

Появление новых интеграционных объединений обуславливается в значительной мере потребностями в эффективном экономическом развитии и обеспечении экономической стабильности государств, в частности наблюдается поиск оптимальных форм межгосударственного экономического взаимодействия на постсоветском пространстве, примером чему является функционирование с недавних пор Евразийского экономического союза. В последнее время активизируется развитие межгосударственной интеграции по линии обеспечения региональной безопасности и стабильности. В перспективе предполагается создание других объединений в целях как углубления и усиления существующих интеграционных взаимосвязей (проект организации Евразийского Союза), так и развития альтернативных моделей интеграционной деятельности в определенных регионах мира (проект организации Транстихоокеанского партнерства).

Столь активное развитие интеграционного взаимодействия государств сопровождается практически повсеместно формированием негосударственных и надгосударственных уровней организации публично-властной деятельности. Вполне привычным явлением становится функционирование межгосударственных интеграционных объединений и наднациональных структур, имеющих разветвленную систему органов и учреждений, составляющих, в конечном счете, самостоятельный уровень организации публичной власти. В рамках деятельности органов и учреждений таких объединений могут реализовываться не только правотворческие функции, связанные с выра-

боткой правовых положений, зачастую имеющих одновременно региональное международно-правовое значение и статус норм прямого действия внутри государств — участников объединений, но также судебные и контрольно-ревизионные функции.

Принимая во внимание интенсивность развития процессов интеграции и масштабность решаемых в межгосударственном пространстве задач, закономерны вопросы соотношения и взаимодействия уровней публично-властной деятельности (принятия управленческих решений) — межгосударственного и национального — внутри интеграционных объединений. Важно учесть, что взаимодействие между уровнями организации публичной власти внутри соответствующих образований в конечном счете происходит посредством выстраивания отношений национальных органов власти и органов интеграционных объединений, что становится насущной необходимостью в современных реалиях.

В каждом регионе мира складываются собственные уникальные модели взаимосвязанного функционирования и способы координации деятельности органов интеграционных объединений и органов государств-членов, т. е. всех субъектов власти и управления внутри межгосударственных образований, которыми обеспечиваются процессы сближения, гармонизации и унификации законодательства и правоприменения государств. В основе выбора таких моделей лежит определение подходов к управлению процессами межгосударственного взаимодействия в соответствующем территориальном пространстве, учитывающих, в частности, вопросы передачи государством части собственных суверенных прав в ведение интеграционных объединений, варианты необходимой и возможной активности последних, способы суверенного усмотрения государств в выполнении международных обязательств. При этом с учетом определенных подходов к управлению при оценке роли субъектов — участников интеграционной деятельности наблюдается стремление в одних случаях повысить значение и влияние межгосударственных органов на систему национального регулирования и управления (концепция неофункционализма¹); в других случаях определить доминирующую роль национальных властей в соответствующих процессах (межправительственный подход²). В послед-

¹ См., например: *Murray P.* The European Transformation of the Nation State // *Europe: Rethinking the Boundaries* / eds. by *P. Murray, L. Holmes*. Sydney, 1998. P. 43—59; *Марченко М. Н., Дерябина Е. М.* Правовая система Европейского Союза: монография. М., 2012; *Нешатаева Т. Н.* Интеграция и наднационализм // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2014. № 2. С. 243.

² См.: *Moravcsik A.* Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *Journal of Common Market Studies*. 1993. Vol. 31. No. 4. P. 473—523.

нее время получила распространение теория многоуровневого управления (multilevel governance)³, акцентирующая внимание на наличии стабильных децентрализованных отношений между всеми субъектами — участниками интеграционного объединения и необходимости постоянных переговоров между связанными друг с другом публично-властными структурами на различных территориальных уровнях. Соответствующие подходы к управлению многоуровневым политико-правовым пространством получают конкретное выражение в процессе взаимодействия национальных органов власти и органов интеграционных объединений.

В целом складывающиеся модели институционально-правовых взаимосвязей органов власти и управления внутри интеграционного объединения, включая характер и формы взаимодействия между ними, в достаточной мере разнородны и неодинаковы, что во многом предопределяется целями создания объединений, принципами их работы, ключевыми задачами деятельности, гибкостью принятия решений, и в конечном счете обусловлены типом самой интеграционной структуры.

Наибольшее распространение в мире получили интеграционные структуры и объединения, имеющие в своей основе традиционный (межправительственный) тип функционирования межгосударственных органов и их взаимосвязи с национальными органами власти на базе контрольно-координационного характера влияния и управления. Деятельность таких объединений ориентирована в большей степени на обеспечение единообразной и согласованной правовой практики государств в связи с их сотрудничеством в конкретной сфере. В таких объединениях доминируют рекомендательно-консультационный способ разрешения правовых вопросов и поиск согласия всех участников при принятии решений, в связи с чем акты объединений (их органов) обладают большим доверием и способностью к исполнению во внутригосударственных правовых системах.

Преимуществами такой модели взаимосвязанного функционирования разноуровневых органов власти можно назвать наличие условий для принятия в межгосударственном пространстве согласованной позиции, получающей благоприятное восприятие в правовой практике государств-участников даже при отсутствии достаточно формализованных каналов и механизмов восприятия вырабатываемых на соответствующем негосударственном уровне позиций и ре-

шений. Вместе с тем в качестве недостатков такого типа межгосударственных объединений справедливо признать зачастую отсутствие необходимых институционально-правовых инструментов оперативного разрешения возникающих вопросов и преодоления разногласий государств — участников таких объединений.

Вместе с тем в настоящее время развивается наднациональный механизм организации сотрудничества и взаимодействия государств и соответственно влияния органов интеграционных объединений на правопорядки договаривающихся сторон. При надлежащем типе устройства интеграционной структуры государства, ставшие участниками объединения, а значит, их органы власти уже не способны оказывать в полной мере влияния на функционирование органов объединения, в значительно меньшей степени проявляется их добровольность в оценке возникающих правовых вопросов и принятии по ним решений. В результате принятия решений межгосударственными органами государства (их властные структуры) могут быть обязаны поступать вопреки собственным предпочтениям и суверенной воле, что предопределяет достаточную эффективность принимаемых решений, особенно с точки зрения оперативности их реализации. Между тем развитие наднациональной организации построения отношений внутри интеграционного объединения обозначает проблему границ необходимого и возможного влияния межгосударственных структур на внутригосударственную деятельность, а также содержит риски «конфликтного» взаимодействия между субъектами управления внутри объединения.

Определенный тип интеграционного объединения оказывает существенное влияние на характер взаимодействия межгосударственных органов и национальных органов власти на всех этапах функционирования соответствующих объединений и их правовой организации, начиная с периода принятия актов и решений на межгосударственном уровне и заканчивая их выполнением в национальных правопорядках государств — участников объединений. На каждом этапе межуровневое взаимодействие преследует собственные цели и задачи, в связи с чем различается с точки зрения оценки его ключевых параметров, в том числе субъектов взаимодействия, форм и способов их совместной активности.

На этапе принятия межгосударственными органами актов и решений, требующих имплементации во внутригосударственную правовую практику и в этой связи адресуемых национальным структурам публичной власти, зачастую актуализируется вопрос о степени необходимой и возможной вовлеченности национальных органов различных ветвей власти в процесс негосударственного и надгосударственного правообразования и выработки актов (решений) органами интеграционных объединений. Определение оптимальных форм сотрудничества и взаимосвязи

³ См.: Marks G. Structural Policy and Multi-level Governance in the EC // *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond* / eds. by A. Cafurny and G. Rosenthal. Boulder, 1993. P. 391—411; Винтер Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // *Право и политика*. 2005. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

органов разного уровня имеет ключевое значение в аспекте принятия в итоге таких международных региональных актов, которые одновременно отвечали бы целям и задачам развития объединений и учитывали бы интересы и видение участвующих в объединениях государств.

Известно, что в межгосударственных структурах традиционного типа национальные органы власти, практически образуя органы интеграционного объединения, определяют характер их функционирования и задают ориентиры развития как отдельным институтам интеграционной деятельности, так и всему интеграционному объединению в целом. В этом случае деятельность негосударственных органов, как правило, подконтрольна национальным властным структурам и в основном определяется непосредственно ими, что обуславливает зачастую отсутствие выделения специальных форм участия представителей различных ветвей государственной власти (в том числе законодательной) в работе интеграционных объединений. Опыт такого межуровневого взаимодействия органов власти присущ, в частности, процессам евразийской экономической интеграции. Так, направления и характер функционирования Евразийского экономического союза в полной мере определяются высшими должностными лицами и правительственными структурами его государств-участников (образующих состав Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета). При этом решения практически всех союзных органов (в том числе Евразийской экономической комиссии, являющейся постоянно действующим органом Союза) принимаются путем обеспечения консенсуса между ними.

Вместе с тем в рамках интеграционных объединений, в которых наметилась тенденция к развитию институционально-субординационной модели организации, межгосударственные органы могут обладать достаточно высокой степенью самостоятельности и независимости от национальных властей, прежде всего в вопросах самоорганизации и выработки решений. В связи с этим может даже подниматься вопрос о некотором самоотчуждении негосударственных (надгосударственных) властных структур от национальных властей и населения государств, что вызывает дискуссию о достаточной легитимности принимаемых такими структурами актов и решений. Таким образом, за основу было взято развитие парламентских основ функционирования подобных объединений, выраженное в обеспечении определенной вовлеченности национальных парламентов как институтов народного представительства в процесс межгосударственного правообразования и контроля деятельности правительственных органов по вопросам интеграционного взаимодействия и развития.

Парламентские основы интеграционной деятельности получили существенное развитие и укрепле-

ние при функционировании такого объединения, как Европейский Союз (ЕС). В частности, это проявляется в развитии и упрочнении позиций национальных парламентов в системе высших органов власти в связи с интеграционными процессами, в определении путей и форм сотрудничества парламентов государств — участников ЕС в целях их влияния на процесс выработки решений межгосударственными органами⁴. Также в парламентах соответствующих государств созданы необходимые структуры, занимающиеся вопросами европейской интеграции (парламентские комитеты по европейским делам), в том числе осуществляющие контроль деятельности национальных правительств в указанной области. В целях межпарламентского сотрудничества учреждена и функционирует Конференция парламентских комитетов по делам Союза парламентов ЕС. Примечательно, что союзные органы обращают внимание на взаимосвязь законодательных процессов на европейском и национальном уровнях и ориентируются на рассмотрение любых замечаний, исходящих от национальных парламентов. При этом национальным парламентам предоставлено право контроля соблюдения принципа субсидиарности в сфере законодательства ЕС, что определено учредительными актами Союза и государств-участников⁵. Аналогичные тенденции постепенно проявляются в связи с латиноамериканской экономической интеграцией государств⁶.

На этапе выполнения международно-правовых актов и решений ключевую роль играет деятельность национальных органов власти, обеспечивающих имплементацию таких регуляторов во внутреннее право, которая во многом определяется характером обязывающего значения соответствующих регуляторов и наличием механизмов воздействия межгосударственных структур в связи с обеспечением их выполнения государствами.

Известно, что по общему правилу государства (их органы власти) должны обеспечивать выполнение международных обязательств и соблюдение международного права, при этом к их самостоятельному усмотрению относится определение способов такого выполнения. Для этого на внутригосударственном уровне вводятся необходимые механизмы реализации международно-правовых актов и решений, прежде всего через исполнительно-распорядительные властные структуры, а также в связи с созданием

⁴ Подробнее см.: *Васильева Т. А.* Влияние европейской интеграции на деятельность парламентов государств — членов ЕС // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права РАН. 2014. № 6. С. 62—63.

⁵ См.: *Васильева Т. А.* Указ. соч. С. 75—81.

⁶ См.: *Рафалюк Е. Е.* Региональная интеграция латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров: монография. М., 2014. С. 86—98.

правовых условий их применения в практике право-творческих и правоприменительных органов. Соответствующие механизмы, их полезность и действенность становятся предметом оценки со стороны специальных межгосударственных органов по надзору и мониторингу выполнения государствами-участниками конкретных международных обязательств.

Вместе с тем возможности влияния таких «надзорных» межгосударственных органов на данный процесс неодинаковы и во многом предопределены типом интеграционной структуры. Например, в рамках функционирования наднациональных объединений в большей степени, чем где-либо, развиты механизмы принуждения и санкционирования в целях обеспечения обязательности принимаемых актов и решений, причем как на уровне объединений, так и внутри государств-участников. Такое положение во многом обусловлено свойствами права наднациональных объединений, связанное с созданием норм прямого действия, ориентированных на непосредственное регулирование отношений всех субъектов правоотношений внутри государств.

Важно отметить, что при выполнении международно-правовых актов для внутригосударственной правовой практики нередко имеет значение наличие организационно-правовых каналов установления взаимосвязи национальных органов и межгосударственных органов, принявших соответствующие акты, в целях уточнения или разъяснения возникших вопросов, в связи с чем на уровне межгосударственных органов может предусматриваться процедура предоставления консультативной помощи и разъяснений.

В условиях интенсификации интеграционных процессов важнейшими субъектами выработки и развития негосударственной и надгосударственной правовой практики становятся межгосударственные судебные органы, обеспеченные гарантиями самостоятельности и независимости в целях реализации их функций по обеспечению единообразной оценки субъектами интеграционной деятельности учредительных и иных ключевых актов интеграционных объединений и по разрешению споров в этой связи. Межгосударственные суды все чаще проявляют признаки контрольной деятельности в связи с обеспечением действенности основополагающих актов объединений и их выполнением государствами-участниками (что ранее было в большей мере присуще специально создаваемым для этих целей органам и учреждениям, например комиссиям). Результатом такой «контрольной» судебной деятельности становятся окончательные решения, не основанные на поиске консенсуса участвующих государств, однако обязательные для исполнения. Именно в связи с межгосударственной судебной деятельностью актуальна проблематика определения пределов активности межгосударственных учреждений и в то же время границ свободы усмотрения государств.

В связи с этим при оценке возможных моделей взаимодействия органов власти и управления различного уровня организаций внутри интеграционных объединений особое внимание обращают на себя вопросы взаимосвязи и взаимовлияния межгосударственных и национальных судебных органов, ориентированных на согласование своих позиций по отношению друг к другу с целью обеспечения единообразия правового пространства объединений.

С учетом конкретного типа межгосударственно-го образования проявляется специфика институционально-организационных способов взаимосвязи соответствующих судебных органов. В одних случаях (в объединениях межправительственного типа) развиваются достаточно гибкие формы взаимосвязи судов, ориентированные на поиск решений возникающих правовых споров и ситуаций, прежде всего внутри самих участвующих государств. Постепенно распространяются процедуры отказа межгосударственных судебных структур от рассмотрения споров при отсутствии предварительного обращения в национальные (прежде всего судебные) или межгосударственные органы, принимающие решения в консенсуальном порядке. Например, Суд Евразийского экономического союза не принимает к рассмотрению споры без предварительного обращения заявителя к государству-члену или Евразийской экономической комиссии для урегулирования вопроса в досудебном порядке путем консультаций, переговоров или иными допустимыми международными актами способами.

В рамках других интеграционных объединений (наднационального типа) в большей степени получают развитие организационно-правовые способы взаимосвязи национальной и наднациональной судебных юрисдикций с учетом цели выстраивания иерархического порядка их взаимодействия. В частности, в рамках деятельности Суда ЕС предусмотрена процедура подачи предварительного (преюдициального) запроса со стороны национальных судов государств — членов ЕС в соответствующий межгосударственный суд для толкования применяемых в национальном суде норм права, составляющих правовой порядок Союза. При этом акт такого досудебного толкования, как правило, является обязательным для применения во внутреннем праве. Также действует доктрина «установленного» акта, предполагающая то, что национальный судья освобождается от обязанности по обращению в наднациональный суд в случаях, когда наднациональный суд уже вынес решение по аналогичному делу. Во многом аналогичный порядок связан с деятельностью Суда Андского сообщества с исключением: Суд АС проявляет большую гибкость в вопросах свободы усмотрения национальных властей⁷. Приведенные

⁷ См.: *Фаттахов М.* Правотворческие стратегии современных международных судов (на основе сравнительного анализа

правила межсудебного взаимодействия во многом способствуют исключению расхождений в позициях национальной и наднациональной судебных инстанций и утверждению доминирующего юридического значения (верховенства) права соответствующего интеграционного объединения.

Важно отметить, что выстраивание каналов взаимодействия судебных органов интеграционных объединений и государств-участников, ориентированных на обеспечение единообразия практики понимания и оценки различных вопросов, во многом обеспечивает эффективность развития взаимосвязи уровней организации публичной власти (межгосударственного и национального) таких объединений в целом. При этом взаимодействие судов, как правило, обуславливается не столько наличием институтов функциональной взаимосвязи данных судов (например, процедуры преюдициального толкования), сколько взаимовлиянием судов посредством правовых позиций на деятельность друг друга. Это позволяет унифицировать подходы межгосударственных и национальных судов к оценке правовых ситуаций с одинаковыми или схожими фактическими обстоятельствами. На базе складывающихся судебных практик наблюдаются не только влияние актов межгосударственных судов на право государств-участников, но и процесс обратной взаимосвязи, когда соответствующие суды воспринимают подходы и позиции, сформулированные высшими судами государств-участников⁸. Определенное значение имеет наличие площадок информационного взаимодействия в рамках выстраивания межсудебного диалога, например Конференции европейских конституционных судов, Совета председателей высших судов, разрешающих дела по спорам в сфере экономики СНГ.

Можно признать, что существующая неоднородность и неодинаковость интеграционных объединений, прежде всего с точки зрения организационно-институциональной модели их функционирования, во многом предопределяют успешность и эффективность интеграционной деятельности в одних случаях и недостаточную ее результативность или перспективность возникновения конфликтного взаимодействия — в других.

В последние десятилетия наметилась устойчивая тенденция к развитию признаков и характеристик наднациональной организации взаимосвязи органов власти и управления в продолжительно функционирующих интеграционных объединениях, что в зна-

чительной мере корректирует традиционные представления и подходы к вопросам взаимодействия межгосударственных и национальных органов. При этом складывается несколько вариантов интеграционных объединений с учетом степени проявления в них «наднациональности» — в полной мере наднациональные организации, объединения с частично выраженной наднациональностью, организации с признаками наднациональности в связи с функционированием отдельных органов и учреждений.

Интеграционные объединения в полной мере наднационального типа, по справедливому признанию, существенно отличаются от исторически сложившихся форм взаимодействия и сотрудничества государств в рамках классического международного права⁹, при этом их появление принято связывать с «беспрецедентным увеличением объема и интенсивности международного сотрудничества»¹⁰. Пример Европейского Союза, являющегося наиболее успешным интеграционным объединением наднационального типа, раскрывает все юридические возможности влияния органов таких объединений на национальные правовые порядки и дает представление об иерархически-субординационных взаимосвязях органов власти внутри интеграционного объединения. Специфика такого влияния и взаимосвязи органов обусловлена рядом особенностей институционально-организационного устройства наднационального объединения. В частности, по порядку своего формирования, определения функционала и характеру деятельности, процедуре принятия решений и их значения органы наднационального объединения обладают значительным внешним сходством с «государственническими» структурами и схемами их функционирования.

К развитию форм наднациональной деятельности в той или иной мере устремлено большинство действующих интеграционных объединений и структур, поскольку это позволяет обеспечивать наибольшую эффективность их функционирования, достаточное влияние органов объединений на правовые процессы внутри государств-участников. В определенном смысле наднациональную форму организации международного сотрудничества принято усматривать в Андском сообществе, деятельность которого ориентирована на экономическую интеграцию латиноамериканских государств, хотя, по признанию исследователей, «наднациональное» значение органов Сообщества выражено в меньшей степени, нежели в

практики Суда Европейских сообществ, Трибунала Андского сообщества и Суда ЭКОВАС) // Международное правосудие. 2013. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См., например: Райнер А. Европейское конституционное право: некоторые размышления о концепции, возникшей во второй половине двадцатого века // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 4. С. 111—112.

⁹ См.: Варламова Н. В. Проблемы институционализации наднационального уровня осуществления публично-властных полномочий // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права РАН. 2014. № 6. С. 10.

¹⁰ См.: Моисеев А. А. Надгосударственность в международном праве. М., 2007. С. 73.

деятельности органов ЕС¹¹. В ряде случаев только намечается развитие форм наднациональной деятельности в связи с происходящей интеграцией. В частности, на постсоветском пространстве проектируется создание Евразийского Союза как объединения с более широким кругом задач в разных сферах, нежели только в экономической области, как это существует на сегодняшний день в связи с функционированием Евразийского экономического союза¹².

Признаки «наднациональности» могут проявляться и в деятельности какого-то отдельного органа интеграционного объединения, как правило, контролирующего реализацию международных обязательств. Можно признать, что в рамках Совета Европы наднациональный характер все более приобретает деятельность Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), осуществляющего толкование и применение норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод, во многом в связи с расширительным развитием его юрисдикционных полномочий и усилением контрольно-надзорных начал функционирования. В результате этого Суд стал восприниматься как механизм установления общеевропейских стандартов правопорядка и даже конституционный инструмент защиты прав в пределах Европейского континента.

Сложившаяся тенденция к формированию наднационального уровня публичной власти в различных регионах мира проявляется не только в появлении собственно наднациональных форм и способов деятельности интеграционных объединений, но и в конституционализации межгосударственного уровня взаимодействия в целом и приобретении органами интеграционных объединений конституционно значимых характеристик в частности. Во-первых, происходящее увязывается с последовательным принятием учредительных и конституционных документов (на межгосударственном и национальном уровнях), предусматривающих и ориентирующих на все большее достижение организационного и правового единства государств — членов объединения. Во-вторых, оно сопряжено с развитием интеграционных объединений и их органов по пути расширения сферы распространения своей юрисдикции, усиления их воздействия в связи с выполнением решений органов объединений, развития доктрины неукоснительной имплементации их решений в национальное право, даже в случае расхождения с конституционными регуляторами государств. В-третьих, практика деятель-

ности межгосударственных органов (особенно судебных) постепенно внедряется в область конституционно-правового регулирования и деятельности, чему в немалой степени способствуют правовые позиции высших национальных судов.

С учетом влияния различных факторов взаимодействия национальных органов власти и органов интеграционных объединений может иметь различные формы проявления — сотрудничество и конфликтные, т. е. происходить с большей или меньшей степенью открытости, восприимчивости и уступчивости субъектов взаимодействия по отношению к позициям и оценке друг друга. Следует отметить, что конфликтный потенциал взаимодействия рассматриваемых органов всегда заключен в двух явлениях. С одной стороны, в возможности и потребности расширения полномочий органов интеграционных объединений и упрочения контрольных основ их деятельности в целях усиления влияния на внутригосударственное право и повышения управляемости процессов внутри соответствующих объединений, в результате чего наблюдается устойчивое смещение акцентов в сторону повышения «надгосударственного» значения интеграционных структур. С другой стороны, в заметном стремлении государств (их органов публичной власти) сохранить «суверенное» пространство принятия решений в областях, полномочия по управлению которыми в определенной мере были переданы на межгосударственный уровень, в результате чего вырабатываются способы укрепления «суверенности» собственного права, а в ряде случаев даже наблюдаются центробежные проявления со стороны отдельных государств.

Особенно активны в вопросах обеспечения взаимодействия правопорядков интеграционных объединений и их государств-участников, включая развитие организационно-правовой взаимосвязи властных структур различного уровня внутри объединений, судебные органы, а именно межгосударственные и внутригосударственные высшие суды.

В практике межгосударственных судов рассматривались различные вопросы, касающиеся функционирования интеграционных объединений и деятельности государств (их органов публичной власти) в этой связи. В их числе: юридические свойства права объединений и их регулятивное значение по отношению к положениям национального права; организационно-институциональные и функциональные аспекты организации и деятельности объединений (включая вопросы межуровневого разграничения сфер ответственности); возможности влияния объединений на внутригосударственную деятельность; вопросы участия национальных органов (их представителей) в работе объединения и т. д. При этом ключевые позиции, выработанные в практике межгосударственных судов, зачастую получали закрепление в положениях учредительных актов объединений.

¹¹ См.: Рафалюк Е. Е. Указ. соч. С. 21; Костюнина Г. М. Интеграция в Латинской Америке // Международная экономическая интеграция: учеб. пособие / под ред. Н. Н. Ливенцева. М., 2006. URL: <http://mgimo.ru/files/31215/31215.pdf>.

¹² См.: Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт. URL: <http://izvestia.ru/news/502761>.

Например, Суд ЕС самостоятельно обосновал необходимость введения принципов верховенства и прямого действия права ЕС в союзный правовой порядок, подчеркнув, что наднациональное право имеет верховенство по отношению к праву государств-членов, непосредственно действует в их правовых системах, порождает права и обязанности частных лиц, которые могут ссылаться на него в судах. Причем национальные суды не могут отказаться применять такое право даже в случае его противоречия национальным правовым актам, принятым позднее соответствующих положений ЕС¹³. В связи с развитием межгосударственными судами собственного функционала и организационных форм деятельности можно привести пример ЕСПЧ, внедрившего в практику функционирования институт «пилотных постановлений», ориентированных на установление структурных проблем, связанных с нарушением основополагающих прав и свобод (гарантированных Конвенцией)¹⁴.

В свою очередь, в рамках деятельности внутригосударственных высших судов особенно акцентируется внимание на проблематике обеспечения применения и реализации актов межгосударственных органов в национальном праве, а также преодоления вопросов, затрудняющих имплементацию соответствующих актов. Высшими судами государств — участников объединений зачастую прорабатываются вопросы, касающиеся правового значения и влияния международно-правовых регуляторов на национальное право, степени и характера связанности внутригосударственных органов актами органов интеграционных объединений, способов учета международно-правовых актов национальными правоприменителями (прежде всего суда-

ми), возможностей преодоления коллизии правовых оценок международными и национальными судами.

В целом можно заключить, что высокая интенсивность и динамичность интеграционных процессов в значительной мере корректируют и развивают сложившиеся представления о формах и способах сотрудничества и интеграционной взаимосвязи государств, построении взаимоотношений внутри интеграционных объединений. В таких условиях, усиливаемых появлением факторов дестабилизации социально-экономического (как миграционный кризис) и политического (как принудительная смена режимов государственного управления) развития, постоянно осуществляется поиск наиболее оптимальных и разумных путей взаимодействия и взаимовлияния органов управления интеграционными объединениями и органов власти государств-участников, полезных для текущего и перспективного развития интеграционной деятельности.

Обозначенные вызовы предъявляют достаточно высокие требования к органам интеграционных объединений и к внутригосударственным властным структурам, обусловленные необходимостью оценки возникающих вопросов и ситуаций не только в типично своем правовом поле, но и в контексте тенденций развития правовой практики в рамках другого политико-территориального пространства. При этом как межгосударственные, так и национальные органы вынуждены в той или иной мере соизмерять собственную оценку с подходами, приемлемыми с точки зрения каждого участника процесса взаимодействия, а в случае отсутствия такой «приемлемости» искать способы и пути согласования и примирения конкурирующих или конфликтующих позиций. В связи с этим весьма важно выстраивание системы прямых и обратных взаимосвязей между всеми субъектами управления внутри межгосударственного образования на каждом уровне организации публичной власти по принципу «улицы с двусторонним движением», принимая во внимание положительный опыт функционирования различных моделей межгосударственного взаимодействия и интеграционных объединений.

¹³ См.: Танчев Е. Классические и современные проблемы теории и практики учредительной власти // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14—15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2014. С. 60.

¹⁴ См.: Решение ЕСПЧ по делу «Брониовский против Польши» (Broniowski v. Poland). 2004. 22 июня.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Marks G. Structural Policy and Multi-level Governance in the EC // The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond / eds. by A. Cafurny and G. Rosenthal. Boulder, 1993.
- Moravcsik A. Preferences and Power in the EC: A Liberal Intergovernmentalist Approach // Journal of Common Market Studies. 1993. Vol. 31. No. 4.
- Murray P. The European Transformation of the Nation State // Europe: Rethinking the Boundaries / eds. by P. Murray, L. Holmes. Sydney, 1998.
- Варламова Н. В. Проблемы институционализации наднационального уровня осуществления публично-властных полномочий // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права РАН. 2014. № 6.
- Васильева Т. А. Влияние европейской интеграции на деятельность парламентов государств — членов ЕС // Интернационализация конституционного права в условиях глобализации: труды Института государства и права РАН. 2014. № 6.
- Винтер Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Костюнина Г. М. Интеграция в Латинской Америке // Международная экономическая интеграция: учеб. пособие / под ред. Н. Н. Ливенцева. М., 2006. URL: <http://mgimo.ru/files/31215/31215.pdf>.

Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Правовая система Европейского союза: монография. М., 2012.

Моисеев А. А. Надгосударственность в международном праве. М., 2007.

Нешатаева Т. Н. Интеграция и наднационализм // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2.

Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт. URL: <http://izvestia.ru/news/502761>.

Райнер А. Европейское конституционное право: некоторые размышления о концепции, возникшей во второй половине двадцатого века // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 4.

Рафалюк Е. Е. Региональная интеграция латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров: монография. М., 2014.

Танчев Е. Классические и современные проблемы теории и практики учредительной власти // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14—15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2014.

Фаттахов М. Правотворческие стратегии современных международных судов (на основе сравнительного анализа практики Суда Европейских сообществ, Трибунала Андского сообщества и Суда ЭКОВАС) // Международное правосудие. 2013. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».