Наднациональное право: основные особенности

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

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

E-mail: vechirkin@yandex.ru

В статье рассматриваются новые явления современности: наднациональные (надгосударственные) интеграционные публично-правовые образования и своеобразное незавершенное наднациональное (надгосударственное) право. В интеграционных экономико-политических образованиях иногда возникают лишь элементы регионального международного права и зародыши подобия внутреннему правовому регулированию. В Европейском Союзе сложилось незавершенное наднациональное право; выявляются природа такого права и его особенности, в частности: возникновение наднационального права на основе согласования воли государств-членов и последующее развитие путем деятельности правотворческих институтов ЕС; комплексный и незавершенный характер права ЕС; верховенство права ЕС по отношению к внутреннему праву государств-членов; действие правовых актов ЕС на территории государств-членов непосредственно, без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов; своеобразные способы применения права ЕС.

Ключевые слова: современные интеграционные образования, наднациональное право, Европейский Союз, особенности наднационального права.

Supranational Law: Main Features

V. E. CHIRKIN, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: vechirkin@yandex.ru

This article discusses the new phenomenae: supranational (suprastate) integrational public legal formations and a kind of unfinished supranational (suprastate) law. The integration of economic and political entities sometimes have only elements of regional international law and embryos of a peculiar similarity of internal legal regulations, but the European Union has formed unfinished law of supranational nature, it is identified the nature of that law and its features. In particular: the emergence of supranational law on the basis of concordance of the wills of the Member States and its subsequent development of the activities of law-making institutions of the EU; complex and incomplete character of EU law; the supremacy of EU law in relation to the domestic law of the Member States; operation of EU legal acts on the territory of the Member States is direct, without transformation of EU law into national law of the Member States; original methods of application of EU law.

Keywords: modern integrative entities, supranational law, the european union, features of supranational law.

DOI: 10.12737/24124

Современное международное сообщество государств сложно и многогранно. Среди 193 государств — членов ООН (последний член ООН —

Республика Южный Судан вошел в состав в 2011 г.) находятся страны разного уровня развития, это государства, неодинаковые по своим

социально-экономическим и политическим характеристикам. Пути развития многих государств своеобразны. Вместе с тем наиболее общими тенденциями в современном мире становятся, видимо, три главных процесса: модернизация («осовременивание»), глобализация (распространение некоторых общих закономерностей развития на другие страны и народы) и интеграция (включение, объединение)

В целом эти процессы отражают пути научно-технического и социального развития и обычно приносят позитивные результаты, содействуя совместному ускоренному развитию государств. Однако в таких процессах могут возникать негативные явления. Так называемая политическая модернизация по образцам прежних метрополий, что не соответствовало условиям стран Азии, Африки, Латинской Америки, Океании, приводила к созданию чуждых, не действовавших конституционных моделей. Глобализация нередко жестко ломает привычный уклад, в том числе иногда положительные стороны прежних традиций, разрушает отношения сложившейся социокультуры, а новые явления не сразу вписываются в жизнь народов. Ущерб может наносить и излишняя «заинтегрированность» (это сказалось в 2014 г. и на России).

Результат этих процессов в современных условиях — массовое создание интеграционных объединений государств. Они создаются на основе Устава ООН 1945 г., закрепившего в гл. VIII «Региональные соглашения» право на создание таких объединений и условия их создания: соответствие целям и принципам Устава ООН. Хотя в Уставе говорится об организациях или органах, создаваемых для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности (ст. 52), признано, что положения Устава ООН о региональных организациях распространяются и на организации,

преследующие цели экономического, социального и культурного сотрудничества. В главе IX «Международное экономическое и социальное сотрудничество» Устава ООН сказано о задачах повышения уровня жизни, полной занятости населения, о целях экономического и социального развития.

В современном мире существуют межконтинентальные интеграционные объединения (БРИКС — Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР, к которому в 2015 г. на особых условиях присоединились Индия и Пакистан; Шанхайская организация сотрудничества — ШОС, в состав которой входит Россия; в 2014 г. создан Евразийский экономический союз), континентальные интеграционные организации (Организация американских государств — ОАГ; Африканский союз — АС, заменивший в 2002 г. Организацию африканского единства, и др.), региональные объединения (Европейский Союз — ЕС, включающий большинство государств Европы; Ассоциация государств Юго-Восточной Азии — АСЕАН; Союзное государство России и Белоруссии).

В интеграционных союзах, большинство которых являются прежде всего международными интеграционно-экономическими организациями, изначально ставились и не могли не ставиться некоторые политические цели (например, поддержание мира и безопасности в регионе). Отдельные объединения осуществляют проверку выполнения государствами-членами установленных международных стандартов (например, Совет Европы — прав человека, выборов). Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ) имеет главным образом политические задачи, но в его основных документах названы экономические, социальные и культурные цели. В Договоре о Евразийском экономическом союзе 2014 г. сказано, что Союз является «международной организацией региональной

экономической интеграции», но говорится также о безусловном соблюдении принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, о проведении скоординированной политики (ст. 1—3, 5 и др.). В то же время, например, в п. 5 Хартии европейской безопасности 1999 г., принятой ОБСЕ (политическая организация международного характера), говорится о задачах «проведения дальнейших экономических и социальных реформ», о «содействии развитию рыночной экономики», об «уделении должного внимания социально-экономическим правам»¹. В некоторых региональных объединениях (ЕАЭС) действуют общие таможенные кодексы, принимаются модельные акты (рекомендация для государств-членов в Союзном государстве России и Белоруссии), устанавливается контроль за выполнением государствами-членами уставных документов (Совет Европы) или иных международных актов (ОБСЕ в отношении Минских соглашений 2014 г. по вопросу о самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республиках) и др.

Очень редко такие организации даже имеют право вмешательства во внутренние дела государств по отдельным вопросам, указанным в их уставах. В пункте «h» ст. 4 Устава Африканского союза 2002 г. 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»².

В настоящее время в международных интеграционных экономических организациях появляется политический, публично-правовой элемент (ибо это организации государств), а в организациях поли-

тического характера существуют социально-экономические задачи. Интеграционные союзы — это экономико-политические или политико-экономические организации. Деятельность Европейского Союза отчетливо свидетельствует о соединении этих элементов. «Интеграция как форма интернационализации экономических отношений, — констатирует Т. Н. Нешатаева, — приводит к появлению нового типа международных организаций — наднациональных»³.

Особое место среди региональных международных объединений занимает Европейский Союз, преобразованный в такую организацию в 1992 г. с принятием нового Устава после десятилетий (с 1957 г.) поэтапного развития⁴. Европейский Союз не самый многочисленный по числу государств-членов (например, в Совете Европы их 47, в ОБСЕ, куда входят не только европейские государства, — 57), не самый крупный по размерам территории (Россия в пять раз превышает ЕС), по численности населения (в 2016 г. приблизительно 507,4 млн человек, что в разы меньше БРИКС или ШОС). Однако доля ЕС в мировом ВВП в 2010 г. была больше всех — 25,6%, прогноз на 2018 г. — 22,1% (БРИКС около 20%, США — 23,4%, прогноз на 2018 г. — 22,2%)⁵. ВВП (номинал) на человека в ЕС в 2016 г. — 32,5 тыс. долл. в год (средний ВВП на душу населения в

³ Нешатаева Т. Н. Интеграция и наднационализм // Российское правосудие. 2014. № 9. С. 5.

⁴ Учредительные документы ЕС, которые рассматриваются как своего рода конституционные основы ЕС, — это Договор о создании ЕС 1992 г. и Договор о функционировании ЕС 1957 г. (неоднократно изменялся, в настоящее время, как можно понять, действует в редакции 2010 г.). Лиссабонский договор 2007 г. — это обширная поправка к ним, в основном сохранившая положения непринятой в 2004 г. Европейской конституции.

⁵ URL: <http://www.nippon.com/ru/editor/f00025/> (дата обращения: 09.03.2015).

¹ URL: <http://pasmi.ru/archive/83117>.

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/901880996>.

мире приблизительно 14 тыс. долл., в США ВВП — 55,9 тыс. долл.⁶).

Евросоюз достаточно централизованная территориальная организация. У него фактически сложилась общая граница (границы отдельных государств — членов ЕС одно время упразднились, но теперь в связи с наплывом мигрантов из стран Востока восстанавливаются, даже с колючей проволокой). ЕС в 2016 г., не полагаясь на пограничников государств-членов, для предотвращения массовой нелегальной миграции из стран Востока создал свою пограничную и морскую береговую охрану⁷. Союз имеет целостную систему органов. В 2015—2016 гг. неоднократно поднимался вопрос о создании собственной армии ЕС⁸, а президент Франции выступал с предложением создать правительство ЕС (это не первое предложение такого рода).

В ЕС — единое европейское гражданство (в дополнение к гражданству государств-членов). Союз имеет свой флаг, герб, гимн, своих послов в других государствах (но не в государствах-членах). У него единая валюта (евро), хотя в зону евро входят только 19 из 27 государств.

Институты ЕС (семь важнейших органов ЕС, имеющие право принимать решения: Европейский совет (конференция, саммит) глав государств и правительств государств — членов ЕС; Европейский парламент; Совет ЕС; Европейская комиссия (Комиссия ЕС); Счетная палата; Суд (Европы); Европейский центральный банк) принимают обязывающие решения, в том числе нормативные правовые акты (регламенты, директивы и др.⁹, теперь их

более 112 тыс.¹⁰). Причем решения принимаются не только единогласно или консенсусом, но и специфическим большинством голосов¹¹, иногда при десятикратном и более неравенстве членов ЕС¹². Принятие решения большинством и его непосредственное действие в государствах-членах — это обязывание (форма публичного принуждения со стороны ЕС) не только государств-членов, но в какой-то мере также их физических и юридических лиц. В 2015 г. органы ЕС распределили в обязательном порядке по странам Союза установленное его органами (правда, по согласованию, иногда вынужденному, с государствами-членами) принимаемое число иммигрантов из стран Азии и Африки, а в 2016 г. собирались вводить штрафы за невыполнение этих квот (до 250 тыс. евро за каждого не принятого иммигранта)¹³.

Сказанное выше приводит к выводу, что в ЕС существует собственная своеобразная и незавершенная власть. В западной литературе

должны быть выполнены, но допустимо использовать разные методы.

¹⁰ На 2016 г. было издано 112 574 регламента, из них, например, Европейской комиссией — 61 689, Советом ЕС — 18 968, Европейским парламентом — 1473, Европейским центральным банком — 78, другими органами — 31 593.

¹¹ В Совете ЕС — основном нормотворческом органе ЕС для принятия решения необходимо как минимум 55% голосов членов Совета ЕС (всего голосов в Совете ЕС — 345) при условии, что «за» голосовали минимум 15 государств — членов ЕС, которые представляют 65% населения Союза. Блокирующим меньшинством, препятствующим принятию решения, являются четыре государства — члена ЕС независимо от числа их голосов.

¹² Например, в Совете ЕС Германия, Италия, Франция, Великобритания имеют по 29 голосов, Бельгия, Чехия, Греция, Венгрия, Португалия — по 12, Словения — 4, Мальта — 3 голоса и т. д.

¹³ URL: <http://www.kp.ru/online/news/2398279/>.

⁶ URL: <http://nonews.co/directory/lists/countries/gdp-ppp>; <http://romashkovoo.livejournal.com/150347.html>.

⁷ URL: <http://www.rgru/2015/07/21/hollande.htmlh>.

⁸ URL: <http://vz.ru/world/2015/3>.

⁹ Регламенты должны выполняться государствами-членами точно, директивы тоже

власть ЕС признается, но о ее характере не говорится. На наш взгляд, это своеобразная публичная власть специфического территориального публично-правового образования, каким является ЕС. Она отличается от государственной власти и иной публичной власти по способам возникновения, характеру, возможностям и пределам, видам и полномочиям органов, которые принимают соответствующие решения, по способам ее реализации на «местах» (в государствах-членах), по юридическому оформлению (основополагающим документом является не конституция, а договор (договоры) ЕС, его учредительные документы).

Публичная власть ЕС возникла особым путем, на основе тех государственных полномочий, суверенных прав (не суверенитета), которые переданы Союзу государствами-членами в соответствии с положениями их конституций (государства-члены внесли в свои конституции соответствующие изменения при вступлении в ЕС), и может осуществляться только в этих рамках. Она осуществляется не только аппаратом ЕС, но и органами самих государств-членов (например, правовые акты ЕС применяют суды государств-членов, исполняют их государственные органы). Власть Союза имеет элементы государственности, что естественно, ведь она появилась от государств, но в отличие от государственной власти она не имеет универсального характера, она ограничена пределами переданных полномочий. Это публичная незавершенная несuverенная государствоподобная власть организованного объединения государств.

По вопросу о форме организации такой власти (публично-правовой форме ЕС) в научной литературе выражены различные взгляды. Российский исследователь Л. М. Энтин характеризует ЕС согласно его документам (ст. 47 Договора о ЕС и ст. 435 Договора о функционировании ЕС) как «юридическое лицо», «самобытное и автономное интегра-

ционное объединение, не идентичное ни национальному государству, ни обычной международной организации»¹⁴. В немецкой литературе говорится, что «ЕС в принципе есть союз суверенных государств, народно-правовое устойчивое верховенство», но «ограниченное и контролируемое»¹⁵. Французские политологи Ж. и Ж.-Э. Жиккелли характеризуют Евросоюз как «федеративное государство в процессе становления»¹⁶. Английские конституционалисты Э. У. Брэдли и К. Д. Эвинг от определения ЕС воздерживаются, но отмечают, что с созданием ЕС и участием в нем Великобритании «конституционная догма поколеблена»¹⁷. Прежние характеристики западной литературы, определявшие ЕС как конфедерацию или федерацию, в последние годы не используются. На наш взгляд, форму ЕС можно было бы охарактеризовать как региональное международно-государствоподобное несuverенное публично-правовое образование.

Такое образование создает свое наднациональное (надгосударственное, межгосударственное) право¹⁸.

¹⁴ Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 гг. Вып. 5. М., 2009. С. 39—40.

¹⁵ Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010. S. 30.

¹⁶ Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25 éd. P., 2011. P. 76.

¹⁷ Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011. P. 144.

¹⁸ Подавляющее большинство российских и зарубежных авторов без каких-либо оговорок используют термин «наднациональное» (т. е. по смыслу западных языков — надгосударственное) право как общепринятый, но некоторые украинские ученые (Б. В. Бабий, Д. В. Лукьянов) на международной конференции в Киеве в 2014 г. говорили о существовании (в том числе по отношению к ЕС) наднациональных правовых системах, иных, чем право. URL: <https://docviewer/yandex.ru/?url=ya-mail%3A%20etc>.

Оно имеет усеченный характер (распространяется не на все отношения, а только на некоторые суверенные права и государственные полномочия, переданные ЕС государствами-членами при вступлении в Союз, и включает не все основные отрасли права, например, в праве ЕС нет конституционного, уголовного, процессуальных отраслей права и др.), но это не только региональное международное право, как его характеризуют в справочниках. Среди 112 тыс. актов его основная часть не договоры, а регламенты (иные акты), регулирующие внутренние отношения в государствах-членах (в основном в сфере частного права). Они действуют в государствах-членах непосредственно (без ратификации или имплементации государствами-членами)¹⁹, распространяются на их физические и юридические лица.

Поэтому характеристика наднационального права как международного права недостаточна. В нем есть региональное международное право, основанное на принципах «общего» международного права, но его иные акты (и их подавляющее большинство) издаются по вопросам внутригосударственных отраслей права, причем это не отдельные нормы, а иногда 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» по существу кодифицируют крупные институты права, придают им единство для права всех стран — членов ЕС). Менее крупные институты также регулируются в целостном порядке, например, в регламенте Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 20 мая 2015 г. № 2015/848 «О про-

цедурах банкротства (новая редакция)», от 11 марта 2015 г. № 2015/478 «Об общих правилах импорта (кодифицированная версия)»; от 11 марта 2014 г. № 282/2014 «Об учреждении Третьей программы действий Союза в сфере охраны здоровья (2014—2020) и об отмене Решения 1350/2007/ЕС»; от 5 апреля 2011 г. № 492/2011/ЕС «О свободном передвижении работников внутри Союза»; от 13 ноября 2007 г. № 1393/2007 «О передаче судебных и внесудебных документов по гражданским и коммерческим спорам (сервис по документам) и об отмене Регламента Совета ЕС 1348/2000»; от 4 июля 2012 г. № 650/2012 «О юрисдикции, применимом праве, признании и исполнении решений, принятии и исполнении нотариальных актов по вопросам наследования, а также о создании Европейского свидетельства о наследовании». Государства — члены ЕС часто непосредственно имплементируют такие акты в свое законодательство. Чехия, например, имплементировала более 100 тыс. страниц актов ЕС, не внося никаких изменений²⁰.

Из сказанного следует, что наднациональное право ЕС обладает следующими особенностями.

1. Наднациональное право возникает на основе согласования воли государств-членов, а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС. Многие акты права Союза рождаются в процессах координации и в поисках 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 говорилось

¹⁹ Имплементация возможна, но не обязательна. Акты ЕС будут действовать в государствах-членах и без нее.

²⁰ URL: <http://www.moldovanova.md/ru/publications/show/358>.

выше). Наднациональное право имеет свои инструменты принуждения для выполнения обязанностей, обозначенных в учредительных документах ЕС, принятых всеми его членами.

2. Право ЕС имеет комплексный характер. В нем соединены элементы международного (регионального), некоторые вопросы публичного и частного права, элементы «мягкого» (на практике решения принимаются единогласно или консенсусом) и «жесткого» права (но при обязанности все-таки добиваются согласия стороны (сторон), как это было с распределением мигрантов).

3. Наднациональное право ЕС имеет незавершенный характер. Определенные отношения (о них говорилось выше) ЕС не может регулировать, их регулируют только государства-члены. Наднациональное право ЕС не завершено и не может быть завершено, пока Союз не станет государством.

4. Право ЕС (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. Правовые акты ЕС действуют на территории государств-членов непосредственно (а не только путем имплементации или ратификации), без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов. Они непосредственно распространяются на физических и юридических лиц, находящихся в государствах — членах ЕС. В результате непосредственного внутреннего действия в государствах-членах наднациональное право ЕС становится, таким образом, и внутренним правом государств.

6. Право ЕС характеризуется своеобразными способами применения. Союз имеет свой Суд и трибуналы, но Суд ЕС рассматривает в том числе иски международного характера (например, вопросы о возмещении судебных издержек свергнутому президенту Украины В. Януковичу и его сыновьям), эти органы рассматривают в основном дела по внутренним (трибуналы — по частным) вопросам ЕС. Право ЕС как непосредственно действующее в государствах-членах применяется и исполняется органами таких государств, в том числе их судами.

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. 25 éd. P., 2011.
 Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. München, 2010.
 Нешатаева Т. Н. Интеграция и наднационализм // Российское правосудие. 2014. № 9.
 Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 гг. Вып. 5. М., 2009.