

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА *SUI GENERIS* ИЛИ НАДНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ?

*Четвериков А.О., д.ю.н., профессор, Заместитель заведующего кафедрой права Европейского Союза Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина*

Европейский Союз представляет собой особое публично-правовое образование, которое обособилось от международных межправительственных организаций (ММПО), но не стало (и в обозримой перспективе вряд ли станет) «настоящим» государством.

Отсюда возникает вопрос о юридической квалификации ЕС как субъекта международного права, о его статусе по отношению к другим публично-правовым образованиям, участвующим в международных отношениях (т.е. к тем же государствам и международным организациям).

Первым возможным ответом на этот вопрос является признание ЕС *уникальным субъектом международного права, субъектом sui generis (особого рода)*. К подобному ответу подталкивают положения ряда конвенций, заключенных в рамках другой европейской региональной организации, которая, в отличие от ЕС является полноценной ММПО и, за счет этого, имеет более широкий состав (47 государств-членов) – Совет Европы.

Сторонами соответствующих конвенций Совета Европы могут являться (1) государства (члены Совета Европы, а иногда и другие страны, в том числе неевропейские), (2) Европейский Союз (ранее Европейское сообщество) и больше никто:

– «Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы, государствами не членами, которые участвовали в ее подготовке, и Европейским сообществом»<sup>1</sup>;

– «Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы, Европейским сообществом и государствами не членами, которые участвовали в ее подготовке»<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Конвенция о правах человека и биомедицине от 4 апреля 1997 г. (п. 1 ст. 33); Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. (п. 1 ст. 15); Конвенция Совета Европы о борьбе с торговлей людьми от 16 мая 2005 г. (п. 1 ст. 42).

<sup>2</sup> Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма от 16 мая 2005 г. (п. 1 ст. 49); Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от той же даты (п. 1 ст. 23).

– «Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы, Европейским Союзом, государствами не членами, которые участвовали в ее подготовке или имеют статус наблюдателя при Совете Европы»<sup>3</sup>.

Кульминацией такого подхода стал Протокол № 14 от 13 мая 2004 г. к важнейшей конвенции Совета Европы – Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1950 г. Если ранее «Высокими Договаривающимися Сторонами» ЕКПЧ могли выступать только европейские государства как суверенные организации политической власти на национальном уровне (и, следовательно, способные злоупотреблять этой властью, нарушать основные права), то отныне к ним приравнен Европейский Союз, который также обладает властью (и может злоупотреблять ею!), но в более широких географических масштабах<sup>4</sup>. Присоединение ЕС к ЕКПЧ даст возможность обжаловать в Европейском суде по правам человека (с участием российского судьи!) не только акты государств, но и действия и решения институтов, органов, учреждений ЕС, в том числе решения Суда Европейского Союза.

Ратификация Россией в 2010 г. Протокола № 14, таким образом, означает не только согласие нашей страны на реформу Европейского Суда по правам человека (основная цель Протокола), но и официальное признание ЕС в качестве государственно-подобной организации политической власти, акты которой должны контролироваться на предмет соблюдения общеевропейских стандартов прав человека в такой же степени, как и акты отдельных стран Европы.

Об этом же косвенно свидетельствуют и договоренности России и ЕС о формировании «общих пространств» в экономической, правоохранительной, внешнеполитической и научно-культурной сферах (может ли суверенное государство создавать общие пространства с ММПО?)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Проект Конвенции Совета Европы о подделке медицинских продуктов и аналогичных правонарушениях, угрожающих общественному здоровью (п. 1 ст. 28); утвержден Комитетом министров Совета Европы 8 декабря 2010 г., будет предложен государствам и Европейскому Союзу для подписания в 2011 г.

<sup>4</sup> В соответствии с новым (включенным Протоколом № 14) п. 2 ст. 59 ЕКПЧ Европейский Союз «может» присоединиться к Конвенции. В соответствии с постлиссабонским правом Европейского Союза такое присоединение рассматривается как обязанность ЕС: «Союз присоединяется [т.е. должен присоединиться] к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» (§ 2 ст. 6 ДЕС).

<sup>5</sup> «Дорожная карта» по общему экономическому пространству; «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия; «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности, «Дорожная карта» по общему

И все же подход к ЕС как к единственной в своем роде организации (*suí generis*), уместный в региональном контексте, вряд ли будет оптимальным в рамках мирового сообщества в целом, хотя он и применяется в некоторых универсальных договорах, например, в учредительном договоре Всемирной торговой организации (ВТО)<sup>6</sup>. Результатом такого «партикулярного» подхода стало бы признание существования категории субъектов международного права, к которой относится всего-навсего один представитель (Европейский Союз) – в то время как другие категории насчитывают сотни субъектов (примерно 200 государств и еще большее количество ММПО).

В первую очередь, необходимо иметь в виду, что в Европе наряду с ЕС уже функционирует аналогичная ему организация, включающая те же самые государства-члены – *Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом)*. Последнее являлось одним из трех Европейских сообществ, из которых возник современный Европейский Союз. Однако, в отличие от Европейского объединения угля и стали и Европейского сообщества (бывшего ЕЭС), Евратом не прекратил своего существования.

В постлиссабонском ЕС Евратом оказался формально отделенным от Европейского Союза и выступает де-юре как отдельный субъект международных отношений и международного права, включая способность заключать от своего имени международные соглашения<sup>7</sup>.

Во всех своих особенностях Европейское сообщество по атомной энергии и его правовая система (право Евратома) полностью копируют право ЕС, включая участие Европейского парламента в пересмотре учредительного документа Евратома. Де-факто, однако, Евратом является не более чем своеобразным приложением к Европейскому Союзу, дополняя компетенцию ЕС вопросами атомной энергетики. Собственных руководящих органов Евратом не имеет и официально поставлен под управление институтов Европейского

---

пространству науки и образования, включая культурные аспекты. Подписаны 10 мая 2005 г. в Москве.

<sup>6</sup> В соответствии с Соглашением об учреждении ВТО от 15 апреля 1994 г. первоначальными членами этой организации выступают «Договаривающиеся стороны ГАТТ» (государства-участники Генерального соглашения о тарифах и торговле, подписанного в 1947 г. еще до создания ЕС) «и Европейские сообщества», ныне Европейский Союз (ст. XI «Первоначальные члены»). Как следствие, в ходе переговоров о вступлении в ВТО Российской Федерации требовалось договариваться не только с отдельными странами, но и проводить аналогичные переговоры с ЕС в целях получения согласия последнего.

<sup>7</sup> Ст. 184 и глава 10 «Внешние сношения» раздела II Договора о Евратоме 1957 г. в редакции Лиссабонского договора 2007 г.

Союза, а равно финансируется из бюджета ЕС (ст. 106 bis Договора о Евратоме)<sup>8</sup>.

Сказанное не отменяет того факта, что на международной арене Евратом выступает как отдельная юридическая личность. Следовательно, если признавать ЕС субъектом международного права *suī generis*, то в таком же качестве нужно рассматривать и Евратом.

Более важным, однако, представляется другое. По мере усиливающихся тенденций к взаимной интеграции государств, прежде всего, в региональном контексте, на разных континентах Земного шара в последнее время появилось немало организаций, которые заимствуют или планируют заимствовать многие нехарактерные для международного права черты правопорядка ЕС.

Таковы, в частности, надгосударственное гражданство (например, проектируемое «гражданство Залива» в рамках Совета сотрудничества стран Персидского залива или «достижение южноамериканского гражданства», поставленное целью в Учредительном договоре Южноамериканского союза наций УНАСУР 2008 г.), надгосударственный парламент (например, «Панафриканский парламент», создание которого предусмотрено ст. 17 Учредительного акта Африканского союза 2000 г., или уже функционирующий «Андский парламент» в Латинской Америке)<sup>9</sup>.

Аналогично ЕС, государства-члены «неевропейских союзов» могут передавать им часть своей компетенции, в том числе право выступать их общим представителем на международной арене, заменяя свои государства-члены в конкретных сферах международных отношений. В этом качестве подобные союзы способны заключать соответствующие международные договоры, в том числе и с ЕС<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Причины такого положения вещей лежат в истории подготовки Конституции ЕС 2004 г., реформы которой воспринял Лиссабонский договор 2007 г. При разработке конституционного проекта, предполагавшего кодификацию всех ранее подписанных учредительных документов ЕС в едином акте, против включения в компетенцию обновленного ЕС атомной энергетики выступили представители партий и движений экологической направленности («зеленых»). Следствием найденного с ними компромисса стало сохранение подобной компетенции у институтов Союза, но не в рамках ЕС, а в рамках де-юре обособленной от него, но де-факто подчиненной ему организации – Евратоме.

<sup>9</sup> Подробнее о рецепции права ЕС в источниках права интеграционных организаций, а также федеративных государств см.: Четвериков А.О. Либерализация и ограничения трансграничных отношений в современном интеграционном праве (сравнительно-правовое исследование). М.: РосНОУ, 2010. С. 9 – 47.

<sup>10</sup> Так, в 2011 г. принято решение о заключении соглашения между ЕС и Западноафриканским экономическим и денежным союзом «О некоторых аспектах услуг воздушного транспорта». См.: *Décision 2011/126/UE du Conseil du 21 février 2011 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'Union économique*

Именно *передача компетенции* региональным союзам, влекущая за собой *замещение* этими союзами своих государств в международных отношениях, стала общим признаком, положенным в их определение в конвенциях ООН и некоторых других универсальных международных организаций

Впервые такое определение появилось в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. с целью обеспечить возможность участия в ней ЕС (тогда ЕЭС), в котором уже в то время перешли от государств-членов ряд вопросов, связанных с использованием морских ресурсов (в рамках общей рыболовецкой политики ЕС).

Согласно ст. 305 Конвенции право ее заключения наравне с государствами и самоуправляющимися территориями получили международные организации в специальном значении этого слова («международные организации согласно приложению IX»). В этом качестве была признана «учрежденная государствами межправительственная организация, которой ее государства-члены *передали компетенцию* в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией, в том числе компетенцию по заключению договоров, относящихся к таким вопросам»<sup>11</sup>.

В последующих конвенциях ООН прилагательные «международная» и «межправительственная» исчезают! Говорится просто об «организации, созданной суверенными государствами какого-либо»<sup>12</sup> региона, которой ее государства-члены *передали полномочия* по вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией, и которая должным образом уполномочена в соответствии с ее внутренними процедурами подписывать, ратифицировать, принимать, одобрять Конвенцию или присоединяться к ней; ссылки в настоящей Конвенции на «Государства-участники» относятся к таким организациям в пределах их компетенции»<sup>13</sup>.

В сходных выражениях определяют подобные организации как своих возможных участников и конвенции, подписанные в рамках Гаагской конференции по международному частному праву: организация, «учрежденная исключительно суверенными государствами и *имеющая компетенцию* по некоторым или всем вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией». Подобная

---

et monétaire ouest-africaine sur certains aspects des services aériens // JO L 51 du 25.2.2011. P. 1.

<sup>11</sup> Ст. 1 Приложения IX «Употребление термина “международная организация”».

<sup>12</sup> Или «данного».

<sup>13</sup> См., например: ст. 2 «Использование терминов» Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г.; ст. 2 «Термины» Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 13 ноября 2000 г.

организация имеет «те же права и обязанности, что и государства-участники, в той мере, в какой данная организация имеет компетенцию по вопросам, регулируемым этой Конвенцией»<sup>14</sup>.

Итак, главный отличительный признак ЕС и подобных ему организаций как особой категории субъектов международного права заключается в том, что они **замещают (заменяют) собой свои государства-члены в качестве сторон международных договоров; основой для такого замещения служит добровольный переход им от государств-членов законодательной и иной компетенции.**

Отсюда возникает вопрос о юридически корректном наименовании рассматриваемой категории субъектов международного права. Речь идет, безусловно, об организациях, но каких именно?

Наиболее простой вариант ответа на этот вопрос – попытаться вписать подобные субъекты в сложившуюся в международном праве категорию международных межправительственных организаций, *противопоставив их «обычным» («классическим», «традиционным» и т.п.) ММПО*, которые функционируют как форум сотрудничества полностью самостоятельных государств.

Однако в чем заключаются «необычные» (или «неклассические», «нетрадиционные») аспекты? На примере Европейского Союза мы видим, что, речь идет именно о тех аспектах, которые удаляют его от ММПО и, напротив, делают похожим на федеративное государство (государственно-подобные, федеративные черты).

Наименования же «гибридная» («международно-федеративная организация», «международное государственно-подобное образование» и т.п.), вполне допустимые в теоретических работах, вряд ли будут уместны в официальных документах, тем более в международных договорах.

По этой же причине не представляется правильной и попытка подвести ЕС и подобные ему образования под другие известные из прошлых эпох категории государственных союзов. Речь идет, в частности, об отождествлении ЕС с *конфедерацией*<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> См., например, ст. 59 Конвенции о международном взыскании алиментов, предназначенных для детей и других членов семьи, от 23 ноября 2007 г., ст. 29 Конвенции о соглашениях о выборе суда от 30 июня 2005 г. Конвенции цитируются по аутентичному тексту на французском языке опубликованному на Интернет-сайте Гаагской конференции <<http://hcch.int>> (последнее посещение 15 мая 2012 г.).

<sup>15</sup> Подобная точка зрения до начала 1990-х гг. была весьма популярна в европейской правовой доктрине, но в настоящее время почти утратила сторонников. Тем не менее, она продолжает встречаться в трудах отдельных российских правоведов, часто без подтверждения аргументами. Так, по мнению Е.В. Ковряковой, ЕС «можно отнести» к конфедеративной форме территориального устройства. Почему «можно», автор не объясняет. См.: Коврякова Е.В. Территориальное устройство как фактор

«В противоположность положению дел в конфедерации – отмечал один из классиков науки международного права XX века, бывший судья Международного суда ООН Х. Лаутерпахт, – в рамках федерации субъектом федерального права и правительства выступают не только государство-член [т.е. субъекты федерации], но также индивидуальное человеческое существо [граждане федерации]»<sup>16</sup>.

Иными словами, конфедерация есть сугубо межгосударственный союз; в федерации же – и аналогично ей в Европейском Союзе – носителями политической власти выступают непосредственно рядовые граждане. Именно федеративный, а не конфедеративный характер имеют такие черты правопорядка ЕС, как прямое действие, наличие собственного гражданства («гражданства Союза»), существование Европейского парламента, непосредственно избираемого гражданами ЕС и осуществляющего на европейском уровне законодательную функцию, право граждан ЕС инициировать принятие новых законодательных и иных правовых актов Союза («гражданская инициатива»), наконец, отсутствие, как правило, у государств-членов права вето на издание обязательного для них законодательства ЕС.

Таким образом, по словам внешнего для ЕС эксперта (швейцарского исследователя Р. Швока)<sup>17</sup>, Европейский Союз вовсе «не похож на конфедерацию, в которой суверенитет государств полностью сохраняется»<sup>18</sup>.

Нельзя ли в таком случае рассматривать ЕС как некую новую разновидность федерации, *федерацию нового типа*? Подобная точка зрения в современном Союзе приобретает все больше сторонников, придя на смену господствовавшему ранее конфедералистскому подходу (ЕС как «федерация национальных государств»<sup>19</sup> или «федерация государств и народов»<sup>20</sup>).

Однако концепция федерации нового типа имеет тот же недостаток, что и попытка отнесения Европейского Союза к

---

эффективного управления // 20 лет кафедре конституционного (государственного) права. Научно-практические материалы. М.: МГЮА, 2010. С. 58.

<sup>16</sup> См.: International Law: Collected Papers of H. Lauterpacht London: Cambridge University Press, 1977. P. 11.

<sup>17</sup> Швейцария – одна из немногих западноевропейских стран, которая остается за рамками ЕС, хотя и обязалась на основании специальных соглашений с ЕС проводить рецепцию ряда положений его правовой системы, в частности, Шенгенских достижений.

<sup>18</sup> См.: Schwok R. Théories de l'intégration européenne. Paris: Montchrestien, 2005. P. 12.

<sup>19</sup> См.: Une Constitution pour l'Europe? Sous la direction de R. Dehousse. Paris: Presses de sciences Po, 2002. P. 115.

<sup>20</sup> См.: Stéphanou C. Réformes et mutations de l'Union européenne. Bruxelles: Bruylant, 1997. P. 23.

«неклассическим» ММПО: нужно ли изобретать новое определение федерации, когда это слово в международном и конституционном праве является общепринятым обозначением сложного (союзного) государства, коим ЕС не является?

Аналогичные вопросы вызывает и предложение (или предположение) Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина рассматривать ЕС как «первое “сетевое государство”» (первое – следовательно, будут и другие?)<sup>21</sup>. В чем заключается сущность « сетевого » государства, чем оно отличается от « несетевого » (т.е. подлинного) государства, и есть ли смысл вводить дуализм терминологии для самого термина «государство»?

Еще одним вариантом ответа на поставленный вопрос, вполне официальным, является выражение «*региональная организация экономической интеграции (organisation régionale d'intégration économique)*». Именно оно использовано в процитированных выше, а также в некоторых других универсальных конвенциях<sup>22</sup> для обозначения публично-правовых образований, которые заменяют в международных отношениях свои государства благодаря тому, что последние передали им часть своей суверенной компетенции (но не сам суверенитет!).

Однако и это выражение имеет недостатки, причем они относятся к каждому входящему в него слову (кроме слова «организация»).

Прежде всего, термин «экономическая» в приложении к современному ЕС является сегодня явно устаревшим, он значительно сужает рамки деятельности Европейского Союза, которая распространяется практически на все сферы общественной жизни. Следует учитывать и то, что, в учредительных документах постлиссабонского ЕС цели экономической интеграции занимают вторичное положение по сравнению с целями общеполитической, гуманитарной и правоохранительной направленности<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> См.: Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Российская газета, 22 августа 2006 г., № 154 (4150). С. 6.

<sup>22</sup> См., например, Конвенцию ООН против коррупции 2003 г. (ст. 67 – 70).

<sup>23</sup> Об этом со всей очевидностью свидетельствует ст. 3 Договора о Европейском Союзе, в которой закреплены главные цели ЕС. На первое место (§ 1 ст. 3) в ней поставлена цель «содействовать миру, своим ценностям и благосостоянию своих народов». Согласно § 2 «Союз предоставляет своим [!] гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением». Цели экономического характера (создание внутреннего рынка, экономического и валютного

Небесспорными являются и ссылки на интеграционный характер организаций («организация интеграции»). В самом деле, большая часть существующих в настоящее время интеграционных организаций, в том числе в экономической сфере, создана в форме ММПО, т.е. без какой-либо передачи компетенции надгосударственным институтам. Следовательно, подобные организации (например, Ассоциация стран Юго-Восточной Азии – АСЕАН) не будут считаться «региональными организациями экономической организации», хотя на деле являются таковыми<sup>24</sup>.

Наконец, нельзя исключать, что в дальнейшем передача государствами компетенции выйдет за рамки регионального уровня и затронет организации, действующие в межрегиональном и глобальном масштабах, т.е. не только «региональные организации».

---

союза с единой денежной единицей евро, сбалансированный экономический рост и т.д.) закрепляются в последующих параграфах.

<sup>24</sup> В этом аспекте представляется не вполне правильным и противопоставление интеграционных организаций («организаций интеграции») организациям, которые ограничивают свою деятельность развитием сотрудничества государств («организации сотрудничества»). Такое противопоставление содержит в себе логическую ошибку: можно противопоставлять однородные признаки (например, белое и черное, горячее и холодное), но не разнородные (например, белое и горячее). Любая интеграция есть результат сотрудничества – прежде всего сотрудничества государств, но также (в случае ЕС) и сотрудничества государств-членов с Европейским парламентом, представляющим интересы всех граждан Союза, сотрудничества между фракциями внутри этого парламента, сотрудничества Европейского парламента и представляющих государства-члены институтов с Европейской комиссией, сотрудничества институтов ЕС с представителями муниципальных образований и гражданского общества в специальных консультативных органах ЕС (Комитет регионов, Экономический и социальный комитет) и т.д.

Кроме того, отсутствие формально записанных в учредительных документах интеграционных целей не означает, что организация не является интеграционной. Например, вышеупомянутая Гагская конференция по международному частному праву (формально не интеграционная) на деле внесла и продолжает вносить вклад в процесс развития трансграничных отношений, например, за счет отмены сложной процедуры легализации в целях использования за рубежом официальных документов (Гагская конвенция 1961 г., отменяющая требование легализации иностранных официальных документов). ООН и ее специализированные учреждения (ЮНЕСКО и др.) также де-факто вносят вклад в процесс интеграции человечества, обеспечивая формирование общей воли всех членов мирового сообщества.

Таким образом, любая интеграционная организация является одновременно организацией сотрудничества. Аналогичным образом, сотрудничество государств и других субъектов в рамках постоянно действующей «организации сотрудничества» способствует их интеграции, т.е. объединению в целостную систему на основе согласованных интересов.

В поиске наиболее адекватного общего обозначения ЕС и подобных ему образований полезным ориентиром могут служить положения конституций ряда европейских стран, которые передали или могут в дальнейшем передать часть своей компетенции Европейскому Союзу.

В этих источниках мы находим противопоставление *«международных или наднациональных обязательств»* (ст. 169 Конституции Бельгии 1831 г. с последующими изменениями), *«международных или наднациональных организаций»* (ст. 93 Конституции Испании 1978 г.).

Аналогичным образом, Конституция Швейцарии 1999 г., в отличие от Бельгии и Испании не входящей в ЕС, проводит разделение между *«наднациональными сообществами»* (ст. 140) и *«международными организациями»* (ст. 141). Подобное разделение порождает четкие юридические последствия: присоединение Швейцарии к наднациональным сообществам возможно не иначе, как на основе референдума швейцарских граждан<sup>25</sup>; Напротив, в случае вступления Швейцарии в международную организацию референдум не обязателен (является факультативным).

Именно термин **«наднациональная организация»** представляется наиболее адекватным наименованием новой категории субъектов международного права, к которой могут быть отнесены Европейский Союз и подобные ему организации на других континентах Земного шара<sup>26</sup>.

Несмотря на отсутствие единого понимания «наднациональности» в правовой доктрине, это слово традиционно ассоциируется в наличии у организации (или конкретного органа) властных полномочий, распространяющихся на несколько государств (наднациональная, т.е. надгосударственная).

При этом речь идет не о полномочиях, «забранных» у государств-членов, но о добровольно делегированных ими суверенных

---

<sup>25</sup> Несмотря на отрицательный результат референдума о вступлении в ЕС, в политических кругах Швейцарии продолжает обсуждаться вопрос о новой попытке вступить в Европейский Союз. Как следует из ст. 140 Конституции Швейцарии, любая подобная инициатива потребует проведения еще одного голосования швейцарских граждан.

<sup>26</sup> В отечественной науке международного права необходимость выделения наднациональных организаций в отдельную группу субъектов международного права впервые была подробно обоснована Н.А. Ушаковым. В то же время, Н.А. Ушаков приравнивал понятие «наднациональная организация» к понятию «конфедерация», что по указанным выше причинам представляется вряд ли правильным, так же как и отнесение наднациональных организаций к ММПО. См.: Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 50 – 58.

правах при сохранении самого суверенитета за государствами-членами<sup>27</sup>. Таким образом, создание наднациональных организаций ни в коей мере не противоречит международному праву, а равно национальным конституциям, новое поколение которых все чаще включает в себя ссылку на допустимость передачи отдельных полномочий надгосударственным инстанциям<sup>28</sup>.

Наиболее последовательно этот тезис получил отражение в ст. 23 Основного закона ФРГ 1949 г., включенной в него в 1993 г.: «Для осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза ... В этих целях Федерация *может передавать свои суверенные права*». В свою очередь, Конституционный суд ФРГ признал ЕС в качестве особой «наднациональной» организации публичной власти еще ранее, в 1967 г.<sup>29</sup>

Возможность передавать «часть своих полномочий» межгосударственным объединениям прямо признана и в Конституции Российской Федерации 1993 г., и уже реализуется в рамках интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Потребности дальнейшего развития интеграции в этом формате закономерно привели и к включению термина «наднациональность» в официальные документы, принимаемые органами Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана, в будущем Евразийского экономического союза<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> В этом отношении нельзя не согласиться с К.А. Бекашевым, который пишет: «Сам суверенитет неделим, он незыблем. Другое дело, под влиянием происходящих в мире событий и процессов (например, глобализация) нормативное содержание принципа уважения государственного суверенитета может быть уточнено, расширено и усовершенствовано». См.: Бекашев К.А. Принцип уважения государственного суверенитета – основополагающий принцип общего международного права // *Lex Russica*, 2008, № 4. С. 927 – 928.

<sup>28</sup> Как справедливо отметил Н.А. Ушаков: «Термин “наднациональная организация” не должен при этом отпугивать, так как речь идет не об утрате государствами-членами своего суверенитета, а лишь о передаче ими своих некоторых правомочий совместно созданному объединению, которое приобретает определенные права выступать в сфере этих правомочий не только от своего имени, но и от имени государств-членов, связывая их своими юридическими актами, – договорами». См.: Ушаков Н.М. Цит. соч. С. 51.

<sup>29</sup> См.: Louis J.-V. *The Community Legal Order*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995. P. 175

<sup>30</sup> См., например: Решение Межгосударственного совета (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств № 72 от 9 декабря 2010 г. «О Наднациональном органе по регулированию финансового рынка стран Единого экономического пространства».

Исходя из процитированных выше универсальных конвенций понятие наднациональной организации может быть сформулировано как единство двух аспектов:

1) внутренний аспект – передача государствами-членами наднациональной организации части своей внутренней компетенции, т.е. суверенных прав, которые они ранее осуществляли на своей территории самостоятельно;

2) внешний аспект – вытекающая из упомянутой передачи международная правосубъектность наднациональной организации, которая замещает (заменяет) собой государства-члены при заключении международных договоров по соответствующим вопросам<sup>31</sup>.

Хотя внешний аспект является вторичным по отношению к внутреннему, именно он, в конечном счете, определяет особое место наднациональной организации в системе субъектов международного права, а равно отличает ее от ММПО<sup>32</sup>. Наднациональная организация с точки зрения международного права есть именно та, международная правосубъектность которой «вытесняет» правосубъектность входящих в нее государств из определенных, отнесенных к ее компетенции сфер международных отношений. Вытеснение это, однако, базируется на предварительном добровольном волеизъявлении стран-участниц и является всегда частичным, не полным, даже в случае Европейского Союза.

\* \* \*

---

<sup>31</sup> Подобное замещение, в свою очередь, может быть полным (в отношении конкретного международного договора в целом) или частичным (в отношении отдельных положений договора). В последнем случае государства-члены наднациональной организации также подписывают и ратифицируют договор параллельно объединяющей их наднациональной организации. Международный договор тем самым становится «смешанным соглашением».

<sup>32</sup> Сказанное не означает, что наднациональные элементы (в том числе наднациональные органы) не могут существовать в рамках международных межправительственных организаций. Однако подобные элементы являются именно элементами; в целом ММПО сохраняет качество международной межправительственной организации и, в частности, не вытесняет (не заменяет) свои государства в международных отношениях. Например, Европейский суд по правам человека – наднациональный орган, созданный в рамках Совета Европы. При этом Совет Европы в целом продолжает функционировать в качестве международной межправительственной организации. Иными словами, наднациональная организация – это организация, в которой наднациональные черты проявляются в полной мере, в том числе в плане делегирования компетенции по заключению международных договоров вместо государств-членов.

«Политическая жизнь человеческих обществ находится в постоянном потоке – писал в начале XX века дореволюционный российский правовед А. Ященко, – одни политические формы переходят в другие; наряду с вполне организованными общепризнанными существуют промежуточные формы, еще не принявшие определенного образа отношений»<sup>33</sup>.

В качестве такой «промежуточной формы» во второй половине XX века появился Европейский Союз, который по мере своего развития приобрел существенно новое качество, отличающее от его традиционных субъектов международного права.

Современный ЕС сочетает в себе черты и международных организаций, и государств, но не может быть отнесен ни к тем, ни к другим. Одновременно усиливаются уникальные черты ЕС, отражаемые в нормах созданной в его рамках особой правовой системы, которая также отделилась от международного права, но не превратилась в право государственное – «право Европейского Союза».

Все это дает основания рассматривать ЕС, активно участвующего не только в европейской, но и в мировой политике, как особого субъекта международного права, как организацию *sui generis*.

Возможен, однако, и другой подход, на наш взгляд более перспективный. Европейский Союз, вероятно, является лишь предвестником новой эры международных отношений, когда не только в Европе, но и на других континентах Земного шара от имени тесно интегрированных союзов государств будет выступать особая группа субъектов – наднациональные организации.

В международных отношениях наднациональные организации станут обладать всеми правами и обязанностями, которые ранее были признаны за международными межправительственными организациями, но также и другими прерогативами, вытекающими из факта осуществления ими суверенных прав, перешедших на наднациональный уровень от стран-участниц.

Признание наднациональных организаций, включая Европейский Союз, но не ограничиваясь только ЕС, в качестве самостоятельной категории субъектов международного права и четкое определение их юридического статуса, послужит, таким образом, новым вкладом в прогрессивное развитие международного права и международно-правовой науки.

---

<sup>33</sup> См.: Ященко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 359.