

# Вопросы теории

## ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Н.В. Р а в к и н\*

Данная статья посвящена рассмотрению места Европейского Сообщества (ЕС) в системе международного права, а также вопросам распределения компетенций между органами ЕС и государствами-членами. При этом необходимо различать внешнюю политику и политику внешней торговли в рамках ЕС. Несмотря на то, что торговая политика неоспоримо относится к ведению Сообщества, ее особенности не рассматриваются в рамках данной статьи. При этом необходимо отметить, что взаимодействие государств-членов ЕС в области внешней политики, а также общая внешняя политика и политика в области обеспечения безопасности относятся в большей степени не к предмету ведения Европейского Сообщества, а к ведению государств-членов или Европейского Союза в целом.

### 1. Понятие “европейское право” и его источники.

#### 1. Европейское Сообщество и Европейский Союз.

Термин “европейское право” стал применяться в послевоенные годы с зарождением и становлением Европейского экономического сообщества, а также других региональных европейских организаций, в частности Совета Европы. В настоящей статье данное понятие употребляется для обозначения первичного и вторичного права Европейского Сообщества, имеющего так называемый супранациональный характер. При этом, следует особо остановиться на разнице между Европейским Сообществом и Европейским Союзом, имеющими в русском языке одинаковую аббревиатуру ЕС.

Конференция, проведенная в декабре 1991 года в г. Маастрихт (Нидерланды), привела к разработке пакета документов, называемых Маастрихтским договором. Его подписание состоялось тоже в Маастрихте в феврале 1992 года. С этого периода официальное название данного договора — “Договор о Европейском Союзе” (ДЕС). Он содер-

---

\* Соискатель кафедры государственного устройства и права Российской академии государственной службы (РАГС), советник юстиции 2 класса, главный специалист Департамента внешних связей Министерства юстиции Российской Федерации, Master of Advanced European Studies.

жит 19 статей от "А" до "S", а также ряд дополнительных протоколов и разъяснений. Данным договором создается так называемая трехстержневая архитектура Европейского Союза. При этом статьи "G", "H", "I" определяют, что относится к первому стержню (в основном это и есть Европейское Сообщество), статья "J" очерчивает составляющую второго стержня (общая внешняя политика и политика в области обеспечения безопасности), а статья "K" дает перечень областей деятельности, составляющих третий стержень (сотрудничество в области правосудия и внутренних дел).

Важную роль в договоре играет статья "G", определившая внесение изменений в основополагающий Договор о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС). Так в частности, он был переименован в Договор о создании Европейского Сообщества, а сам термин Европейское Экономическое Сообщество (ЕЭС) был повсеместно заменен понятием Европейское Сообщество (ЕС). Все положения Договора о создании Европейского Экономического Сообщества (ДСЕЭС) с 1 ноября 1993 года цитируются в соответствии с новой версией переименованного Договора о создании Европейского Сообщества. Таким образом, Договора о создании Европейского Экономического Сообщества практически больше не существует.

Статья "H" нового Договора о Европейском Союзе содержит указания на изменения, вносимые и в Договор об образовании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), статья "I" вносит многочисленные, но незначительные изменения в Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (ЕВРОАТОМ).

Остальные статьи — от "A" до "F" и от "J" до "S", касаются собственно Европейского Союза. Это же относится и к 17 дополнительным протоколам и 33 декларациям, в которых регулируются такие важные вопросы, как, например, создание единого Европейского центрального банка во Франкфурте-на-Майне, макроэкономические критерии, которым должны соответствовать государства для вступления в зону единой европейской валюты, то есть в Европейский валютный союз, а также Соглашение "О социальной политике, заключенное между государствами-членами Европейского Сообщества, за исключением Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии".

При использовании терминов Европейский Союз и Европейское Сообщество нужно строго различать, идет ли речь собственно о Европейском Сообществе, область деятельности которого составляет лишь первый стержень структуры Европейского Союза в целом, или же о действиях в областях, составляющих второй и третий стержни, находящиеся в непосредственном ведении Европейского Союза.

В целом, основные различия между Европейским Сообществом и Европейским Союзом состоят в следующем:

- 1) Только Европейское Сообщество (а не Европейский Союз) обладает юридической правоспособностью. Европейский Союз не имеет полномочий издавать от своего собственного имени какие-либо документы или нормативно-правовые акты, заключать договоры, а также выступать истцом или ответчиком в суде. От имени Европейского Союза выступают правительства государств-членов.

2) Решения в области второго и третьего стержней политики Европейского Союза принимаются консенсусом (ст. ст. "J.8" абзац 2 и "K.4" абзац 3 Маастрихтского договора).

3) В области второго и третьего стержней Европейская комиссия не обладает правом законодательной инициативы. В области совместной внешней политики и политики в области безопасности Европейская комиссия обладает правом законодательной инициативы вместе с государствами-членами (ст. "J.8" абзац Маастрихтского договора). По вопросам сотрудничества в области правосудия и внутренних дел правом законодательной инициативы частично обладают лишь государства-члены (статья "K.3" абзац 2,2 Маастрихтского договора). В целом же Европейская комиссия "в исчерпывающем объеме принимает участие в деятельности для обеспечения сотрудничества в области второго и третьего стержней" (ст. ст. "J.9" и "K.4" абзац 2 Маастрихтского договора). Под этим однако подразумевается лишь присутствие на совещаниях представителя Европейской комиссии с правом совещательного голоса.

4) Европейский парламент не обладает никакими полномочиями и правами для принятия решений по вопросам, относящимся ко второму и третьему стержню. Специальный Совет Министров стран-членов ЕС (именуемый далее — "Совет") обязан лишь "в случае необходимости, заслушивать мнение Европейского парламента".

5) Споры по вопросам распределения полномочий, касающихся второго и третьего стержней не могут быть рассмотрены в Суде Европейских Сообществ, Суд не обладает также полномочиями по толкованию положений Маастрихтского договора.

Различия между Европейским Союзом и Европейским Сообществом закономерно порождают вопрос, где, помимо упомянутого выше Маастрихтского договора, содержатся правовые аспекты, регулирующие различия и взаимодействие Союза и Сообщества, какова юридическая сила таких правовых актов, то есть каковы основные источники права Европейского Сообщества? Как уже упоминалось выше, право Европейского Сообщества состоит из так называемых первичных источников, вторичных источников, а также решений Суда Европейских Сообществ.

## **2. Источники европейского права.**

Данному вопросу может быть посвящена отдельная статья, так как проблематика разграничения первичного и вторичного права чрезвычайно сложна и дискутируется на протяжении всего существования и развития Европейского Сообщества, начиная с образования Европейского объединения угля и стали.

Для достижения целей нашей статьи будет достаточно лишь указать, что то, что, по общему мнению правоведов государств-членов Европейского сообщества (при этом необходимо учитывать участие в общей дискуссии и юристов недавно вступивших в состав ЕС Швеции, Финляндии и Австрии) относится к первичному праву Европейского Сообщества может быть указано в исчерпывающем и довольно кратком списке. Тексты этих первоисточников могут быть опубликованы в одномтомном сборнике. Основными документами здесь являются:

- Договор об учреждении Европейского сообщества;
- Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали;
- Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии;
- Соглашение о слиянии органов Сообществ;
- Единый Европейский Акт;
- Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор);
- Амстердамский договор (о дальнейшем развитии ЕС 1997 года).

Помимо этого, необходимо отметить, что в связи с общепринятым в ЕС правилом, к первичному праву ЕС относится и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Дело в том, что в системе права ЕС нет документов, содержащих исчерпывающий список прав человека, однако считается, что поскольку все государства-члены ЕС являются участниками данной конвенции, то она имеет обязательную силу и для ЕС. Механизм такого влияния уже подписанных международных договоров с третьими государствами на европейское право будет рассмотрен ниже.

В отличие от первичного права, вторичное право Европейского Сообщества насчитывает тысячи страниц. Сюда относятся нормативные акты, издаваемые основными органами Сообщества (Европейской комиссией, Судом Европейских Сообществ, Европейским парламентом, Специальным советом министров, Палатой аудиторов Европейского Сообщества, Комитетом постоянных представителей государств-членов при Европейской комиссии, комитет регионов и др.) во исполнение основополагающих целей Сообщества, изложенных в первоисточниках. Помимо этого сюда необходимо отнести и многочисленные заявления, разъяснения, позиции того или иного органа по тому или иному вопросу, не имеющие юридически обязывающей силы, но которые в отдельных случаях могут быть использованы для детализации позиции отдельных органов Сообщества, а значит и Сообщества в целом и являются доказательствами в Суде Европейских Сообществ.

Все нормативно-правовые акты, имеющие юридическую силу для государств-членов Сообщества, а также другие документы, имеющие важное значение для становления и развития Сообщества, публикуются в Бюллетене Европейских Сообществ. Этот бюллетень выходит ежедневно (!) на всех официальных языках Сообщества. Он разделен на три части. В части L (legislations) практически сразу после их утверждения публикуются нормативно-правовые акты Сообщества, имеющие юридически обязательную силу, в начале — для всех государств-членов ЕС, затем — касающиеся отдельных государств или частных вопросов, и в завершение — международные договоры Сообщества и внутриведомственные решения органов Сообщества. В части C (communications) публикуются предложения и законодательные инициативы Европейской комиссии, рефераты дебатов в Европейском парламенте, а также сведения о принятых к производству и рассмотренных Судом Европейских Сообществ дел. В третьей части S (supplement) публикуются письменные ответы органов государств-членов на различные запросы.

В целом за год бумажная версия бюллетеня составляет около трех погонных метров брошюр форматом DIN A 4 для каждого из офици-

альных языков ЕС, А бумажная версия бюллетеня с 1952 года (года официального вступления в силу римских договоров) насчитывает больше 40 метров. Все это и составляет вторичное право ЕС.

Ответ на вопрос об источниках европейского права был бы не полным, если бы мы не упомянули решений и постановлений Суда Европейских Сообществ. Решения Суда, имеющие обязательную силу, публикуются на всех официальных языках ЕС в Сборнике Суда Европейских Сообществ (причем немецкая версия сборника желтая, английская фиолетовая, французская голубая и т. д.). Дело в том, что национальные суды государств-членов ЕС в делах, которые связаны с применением норм европейского права и если толкование этих норм двойственно, не совсем ясно либо затруднено в силу других причин, обязаны приостанавливать производство по данному делу и запрашивать о толковании Суд Европейских Сообществ. Решение (точнее толкование) Суда Европейских Сообществ данного положения европейского права должна применяться национальными судами и других государств-членов ЕС в аналогичных делах или при применении этих же положений европейского права. Таким образом, решения Суда Европейских Сообществ внутри ЕС носят характер прецедентного права. В Сборнике все решения публикуются в хронологическом порядке. В бумажной версии легко найти необходимое дело, если известна дата вынесения по нему решения, однако поиск представляет большую проблему, если известно лишь наименование сторон в данном процессе.

Понимание основной проблематики статьи было бы затруднено без анализа различий в терминологии, вопросов источников европейского права, их иерархии в общей структуре. Кратко остановившись на вышеуказанных аспектах, рассмотрим такую специфическую сферу деятельности ЕС как международные отношения и регулирующие их международные договоры.

## **2. Международная правосубъектность Сообщества.**

### **1. Основные принципы международного права.**

Субъектами международного права могут быть физические или юридические лица, а также особые образования, обладающие определенной право- и дееспособностью, в особенности правом заключать международные договоры с другими субъектами международного права.

Полноправными субъектами международного права, обладающими всеми видами право- и дееспособности во всех областях являются суверенные государства. В качестве субъектов международного права, обладающих ограниченными правами признаются также:

- установившиеся правящие режимы, признанные *de-facto*,
- определенные межгосударственные организации,
- в определенных рамках физические и юридические лица.

Межгосударственные или международные организации создаются на основании международного договора (договор о создании или устав), заключаемого между государствами и/или другими субъектами международного права. Поскольку при этом создатели передают новой организации часть своих правовых полномочий, то в таком случае говорится о “приданной” международной правосубъектности новой организации.

От таких организаций следует отличать неправительственные организации, которые создаются на основании частноправового договора физических и/или юридических лиц (например, "Гринпис" или "Международная Амнистия").

Не каждая международная организация (или другие международное образование) приобретает международную правосубъектность автоматически. В определенных случаях это должно быть особо обозначено либо прямыми указаниями на это в договоре о создании, либо должно вытекать из задач, провозглашенных самой организацией.

В любом случае международные организации обладают лишь ограниченной международной правосубъектностью, это значит, что они обладают правами на совершение лишь тех действий и на заключение лишь таких международных договоров, которые специально указаны в договоре о создании (уставе) или вытекают из поставленных целей. Если бы международное образование такого рода обладало бы полной международной правосубъектностью, то можно было бы говорить об образовании нового (федеративного) государства, а суверенные государства не рассматривались бы более как суверенные и независимые, а лишь как государства-члены или же несамостоятельные составные части нового.

В случае, если международная организация желает совершить какое-либо международно-правовое действие, например, заключить международный договор с другим государством или присоединиться к какому-либо многостороннему международному договору, она прежде всего сама должна быть субъектом международного права и обладать полномочиями на совершение таких действий в части ее касающейся.

Исходя из вышеизложенного, Европейское Сообщество также является международной организацией и при заключении им международных договоров также необходимо учитывать эти моменты.

В соответствии со статьей 210 Договора о создании Европейского Сообщества (ДСЕС), "Сообщество обладает правосубъектностью". Согласно статье 211 ДСЕС право- и дееспособность Сообщества определяются специальными решениями государств-членов, поэтому, исходя из комментариев специалистов статьи 210 и 211 ДСЕС, можно утверждать, что международной правосубъектностью ЕС также наделяется лишь в тех случаях, когда государства-члены передают ее Сообществу общим решением.

Право заключать международные договоры от своего имени, которым обладает Сообщество, а также возможность для других субъектов международного права обращаться непосредственно к Сообществу, минуя государства-члены и означает признание ЕС в качестве субъекта международного права третьими государствами и международными организациями. Например, до 1988 года ЕС не могло заключать договоры с СЭВ и восточноевропейскими государствами, так как ЕС таковым ими не признавалось. Это положение изменилось после реформирования бывших коммунистических стран. В настоящее время ЕС — по крайней мере в областях своего ведения — может заключать от своего имени международные договоры и с этими государствами.

Европейский Союз при этом, согласно общему мнению, не обладает

еще правосубъектностью, а значит и не имеет полномочий на осуществление каких-либо действий на международной арене от своего имени.

## **2. Заключение международных договоров и другие полномочия Сообщества в международных отношениях.**

### ***А. Распределение полномочий между органами Сообщества и государствами-членами ЕС в международных отношениях.***

#### **(1). Основные положения.**

В области установления международных отношений также действует принцип специального наделения Сообщества такими полномочиями со стороны государств-членов (статья 3b I и 4 I ДСЕС). Это значит, что в целом такое право относится к ведению государств-членов, если в договоре прямо не указывается, что таким правом обладает Сообщество. При этом, в области так называемых конкурирующих полномочий, в соответствии со статьей 3b II ДСЕС применяется принцип **субсидиарности**, который будет рассмотрен ниже.

Ряд ссылок на полномочия ЕС в области международных хозяйственных отношений имеется в первоначальном договоре о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС). Эти ссылки в значительной степени развиты и дополнены в последующем Едином Европейском Акте, а также практикой Суда Европейских Сообществ.

Что касается политических отношений с третьими государствами и международными организациями, то в этой области ЕС обладает лишь ограниченными правами. С созданием Европейского Союза после подписании Маастрихтского договора, предусматривается дальнейшее расширение полномочий общих органов, причем не столько в рамках Европейского Сообщества, сколько в рамках осуществления общей внешней политики и политики в области обеспечения безопасности под эгидой Европейского Союза. При этом отличие от полномочий государств-членов должно в каждом отдельном случае подтверждаться государствами-членами, а для его трансформации в так называемые супернациональные полномочия Европейского Союза, например, при совершении в соответствии с положениями статьи "J.3" Договора о создании Европейского Союза (Маастрихтского договора) так называемого "действия в интересах всех" — "joint action", — решение должно быть утверждено квалифицированным большинством государств-членов.

#### **(2). Исчерпывающие полномочия на заключение договоров в Договорах об образовании Сообществ и дополнительные полномочия на заключение договоров, вытекающие из толкований Суда Европейских Сообществ.**

В ряде положений Договора о создании Европейских Сообществ имеются ссылки на исчерпывающие полномочия ЕС по заключению международных договоров. Так, в частности, ЕС обладает правом заключать договоры:

— согласно статье 113 III ДСЕС — в области совместной внешней торговли;

— в соответствии со статьей 229 I ДСЕС — "для осуществления своих целей" в отношениях с ООН, ее специализированными организациями и в отношениях с ГАТТ;

- в соответствии со статьей 229 II ДСЕС — “в отношениях со всеми международными организациями”;
- в соответствии со статьей 230 ДСЕС — “для осуществления своих целей при сотрудничестве с Советом Европы”;
- в соответствии со статьей 231 ДСЕС — “для уточнения моментов текущего взаимодействия с ОЭСР”;
- в соответствии со статьей 238 ДСЕС — об ассоциированном членстве.

При этом лишь первый и последний пункты из этого списка можно отнести к полномочиям по заключению международных договоров в области материального права. Остальные являются, по мнению специалиста в области права Европейского Сообщества профессора Веддера “компетенциями по осуществлению отношений” и касаются заключения соглашений лишь регулирующих статус и порядок членства в той или иной организации, например, о наделении ЕС статусом наблюдателя при той или иной международной организации. Договоры в области материального права в этих случаях могут быть заключены лишь если ЕС будет наделено специальной компетенцией.

Обладание Сообщества правом на заключение международных договоров в указанных областях (особенно с третьими государствами) вытекает из решения Суда Европейских Сообществ по так называемому делу AETR. С момента вынесения этого решения Судом Европейских Сообществ 31 марта 1971 года по делу Европейская Комиссия против Европейского Совета (AETR v. R 22/70), считается, что если Европейское Сообщество обладает правом на осуществление каких-либо действий внутри союза, то одновременно это порождает право на совершение аналогичных действий и в международной сфере. Этот юридический феномен получил также название “порождаемые полномочия по заключению договоров”.

Таким образом, если Сообщество обладает исчерпывающими полномочиями в какой-либо области, например, в области таможенного права, то оно автоматически приобретает право заключать в случае необходимости от своего имени международные договоры, касающиеся этого предмета.

Если же вопрос, обладает ли Сообщество правом заключать международный договор в определенной области, возникает в пределах конкурирующих полномочий органов ЕС и государств-членов, то он решается, как и с полномочиями внутри ЕС, в соответствии со следующим принципом:

Сообщество обладает правом заключения международных договоров тогда и только тогда, когда предмет договора относится к ведению Сообщества.

В этой связи широко обсуждается вопрос, признавать ли такое право за Сообществом как безусловное, либо как возникающее постепенно путем отказа государств-членов ЕС от части своих полномочий в пользу органов ЕС? В случаях, затрагивающих порядок функционирования внутреннего рынка, Сообщество имеет ряд инструментов воздействия на государства-нарушители. Так, например, если какое-либо из государств-участников примет внутренний акт, положения которого проти-



воречат нормам права ЕС, то решением Суда Европейских Сообществ можно принудить это государство либо отменить данный акт, либо не применять его вовсе как противоречащий нормам права ЕС. В области международных отношений решить такую проблему гораздо сложнее, так как и Сообщество, и государства-члены осуществляют свои международные отношения, заключая международные договоры с третьими государствами и/или международными организациями, а, как известно, "государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения". (ст. ст. 27 и 46 Венской конвенции о праве международных договоров).

Для ответа на вопрос, обладает ли то или иное государство-член полномочиями на заключение международных договоров в определенной области, необходимо проверить, к чьему ведению эта область относится. Это может быть как область конкурирующих полномочий — например в том, что касается правового регулирования свободного движения услуг, так и область исчерпывающих полномочий Сообщества, например, в таможенном праве или праве, регулирующем сельскохозяйственную политику ЕС.

Для того, чтобы решить, относится ли то или иное действие однозначно к предмету ведения Сообщества, совместному ведению или однозначно лишь к ведению государств-членов, необходимо, прежде всего проверить его на соответствие так называемому принципу субсидиарности, о котором упоминалось выше. Этот принцип определяется специалистами в области европейского права следующим образом: Сообщество действует тогда и только тогда, когда усилий одного или нескольких государств недостаточно для достижения стоящих целей либо если стоящая цель может быть эффективней достигнута Сообществом в целом. После проверки предмета регулирования на соответствие данному принципу, дальнейший анализ проводится следующим образом:

1) Если в источниках права ЕС есть однозначные указания на компетенцию Сообщества в этой сфере, то действуют нормы права Сообщества, а любые нормативно-правовые акты государств-членов в этой области ничтожны.

2) Если в источниках права ЕС есть указания на то, что Сообщество полностью регулирует затрагиваемую область, но нет ясного указания на запрет регулирования этой области национальными правовыми актами, то применяются положения европейских нормативных актов, а изданные национальные регулирующие нормы недействительны.

3) Если нормы права ЕС не полностью затрагивают регулируемую область и не запрещают государствам-членам издавать собственные нормативно-правовые акты в этой области, то:

а) в случае, если положения изданных государствами-членами национальных актов не соответствуют общим целям, принципам и практике ЕС, они не могут применяться.

б) в случае, если положения изданных государствами-членами наци-

ональных актов полностью соответствуют общим целям, принципам и практике ЕС, то применяются как нормы права ЕС, так и нормы национального права.

4) Если предмет регулирования не соответствует принципу субсидиарности и однозначно относится лишь к ведению государств-членов, нормы права ЕС недействительны и действуют лишь нормы национального законодательства.

Таким образом, при осуществлении каких-либо действий (заключении международных договоров), касающихся сферы международных отношений, как Сообщество, так и государства-члены относительно несвободны и обязаны придерживаться вышеизложенных принципов. Практически это значит, что любое государство-член ЕС может заключить международный договор с третьим государством лишь в области еще недостаточно охваченной регулируемыми нормами права ЕС (п. 3), либо в области полностью находящейся в ведении государств-членов. При этом, руководствуясь провозглашенным в ЕС принципом “верности целям и принципам Сообщества”, каждое государство, заключающее договор подобного рода, обязано предусмотреть в нем оговорку о временном характере его действия или о возможной его денонсации, на случай когда Сообществом будут изданы нормативные акты, затрагивающие его предмет. В качестве примера здесь можно привести заключенное ЕС с США соглашение о свободах неба, “open sky agreement”, которое в настоящее время пересматривается в связи с изданием директивы ЕС, регулирующей данную сферу.

Согласно практике Суда Европейских Сообществ, осуществление каких-либо самостоятельных действий государств-членов (заключение международных договоров с третьими государствами) в области, полностью относящейся к ведению Сообщества, разрешено лишь до тех пор, пока в этой области не издано ни одного нормативно-правового акта Сообщества. При этом строго указывается, что самостоятельные действия государств-членов в данной области не должны ни в коем случае противоречить общим целям и задачам ЕС.

(3) Особый случай. Так называемые “смешанные соглашения”.

Помимо исчерпывающих и конкурирующих полномочий во взаимоотношениях Сообщества и государств-членов по вопросам международных отношений выделяют также и так называемые продленные полномочия. Они относятся к тем сферам ведения, за регулирование которых в ответе и Сообщество, и государства (например, Генеральное соглашение об оказании услуг в рамках ВТО). В таких спорных случаях заключенные международные договоры подлежат, как правило, ратификации как органами Сообщества, так и компетентными национальными органами государств-членов. Такие международные договоры в праве ЕС именуются “смешанными соглашениями”. При этом выгода другой договаривающейся стороны (государств и/или международных организаций) заключается в том, что таким образом ликвидируется пробельность в обязательной силе этого договора как для Сообщества в целом, так и для каждого государства-члена ЕС в отдельности.

Однако в правовых кругах ЕС высказывается озабоченность в связи

с заключением соглашений такого рода. Здесь, в частности, указывается на то, что в соглашениях подобного рода не совсем ясно, кто в большей мере ответственен за выполнение взятых международных обязательств. Вызывает вопрос механизм финансирования (из национальных бюджетов или же из бюджета ЕС?), порядок взаимодействия и степень обязательности для ЕС и государств-членов решений совместных комитетов и комиссий, если их создание предусмотрено положениями соглашений. В соответствии с практикой Суда Европейских Сообществ, этот орган высказывается за заключение таких соглашений только в случае объективной необходимости.

(4) Соглашения о создании ассоциаций или об “ассоциированном членстве” в соответствии со статьями 113 и 238 ДСЕС.

Параллельно с внутренним расширением полномочий ЕС, эта международная организация постоянно активизирует и свои внешнеполитические приоритеты. Освобождение ряда колоний и провозглашение ими независимости породило ряд международных договоров о дальнейшем сотрудничестве. Первое соглашение подобного рода было заключено 11 апреля 1962 года. Особенно важную роль сыграла так называемая Конвенция Яунде, заключенная в июле 1963 года и провозгласившая процесс создания ассоциации ЕЭС и 18 африканских государств.

Под такими соглашениями об ассоциированном членстве или создании ассоциации подразумевается создание путем заключения договора специализированного правового статуса для третьего государства, группы государств, а также отдельных областей или административных субъектов. Особенности такого правового статуса определяются в каждом договоре отдельно (и разнятся от договора к договору). Теоретически, заключение такого рода договора означает членство в ЕС на правах от 1 % до 99 % члена. Постоянно с заключением таких соглашений создаются все новые и новые двусторонние органы (смешанные комитеты, комиссии сторон и т. д.), решения которых, в зависимости от ссылок в договоре, носят обязательную или консультативную силу для обеих сторон договора.

В зависимости от поставленных целей, выделяется четыре типа соглашений о создании ассоциаций:

— Ассоциация с целью последующего вступления (договор или соглашение содержит конкретную ссылку на срок или период, в который третья сторона может стать полноправным членом ЕС, например, абзац 4 преамбулы Соглашения об ассоциированном членстве ЕЭС и Турции).

— Ассоциация с целью осуществления в ее рамках свободной торговли.

— Ассоциация с целью содействия развитию.

— Ассоциация с заморскими департаментами и землями. (Это касается прежде всего заморских департаментов Франции, за действия которых в международных отношениях Франция несет ответственность).

В то время как в статье 238 ДСЕС говорится “о взаимных правах и обязанностях” сторон, порождаемых такими соглашениями, речь здесь, прежде всего, идет о сотрудничестве в экономической и торговой сферах

в интересах обеих сторон. То, что ЕС придерживается этого принципа, доказывают цифры.

В первом Ломейском соглашении 1975 года участвовало 46 государств африканского, карибского и тихоокеанского регионов. В 1989 году так называемое четвертое Ломейское соглашение на срок 10 лет подписали уже 68 государств. В соответствии с правилами внутреннего рынка ЕС им были предоставлены определенные свободы движения товаров, услуг и капиталов.

Соглашения о создании ассоциаций, сотрудничестве или свободной торговле заключены ЕС также и с государствами-членами ЭФТА (сегодня в нее входят лишь Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария), Израилем, государствами-членами магрибской группы (Алжир, Марокко, Тунис), Мальтой, Кипром, Турцией, практически со всеми государствами Центральной и Восточной Европы. Последние представляют собой особый правовой случай, так как согласно положениям договоров ряд стран Восточной и Центральной Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Румыния) практически являются "ассоциированными членами" ЕС, и вопрос об их официальном приеме может быть решен сразу же после того как экономические показатели развития данных государств будут сопоставимы с экономическими показателями остальных полноправных членов ЕС.

(5). Обязательность и непосредственное применение положений международных договоров, заключенных Сообществом.

Ясные ссылки на обязательность договоров, заключенных Сообществом в пределах имеющихся у них на это полномочий и при строгом выполнении существующих процедур, имеются в статье 228 VII ДСЕС. В соответствии с последней, такие соглашения являются составной частью так называемого "вторичного" права ЕС и имеют обязательную силу для государств-членов и органов Сообщества. Поскольку эти соглашения можно рассматривать как действия органов Сообщества, то в соответствии с положениями статьи 177 I b ДСЕС Суд Европейских Сообществ отвечает за проверку их правомочности и толкование (судебное решение от 30 апреля 1974 года по делу *Hageman II*).

Суд Европейских Сообществ в своем разъяснении от 26 октября 1982 года по делу *Kirwenberg I*, дал также ответ и на вопрос, могут ли отдельные положения заключенных от имени Сообщества международных договоров непосредственно применяться национальными судами государств-членов, то есть порождать права и обязанности для физических и юридических лиц и приниматься во внимание национальными властями. Здесь, в частности, было указано, что в случае, если договаривающимися сторонами в тексте соглашения по предмету, которое оно затрагивает, прямо предусмотрено непосредственное (прямое) применение его норм и положений, то такие нормы являются обязательными как для национальных судов, так и для Суда Европейских Сообществ.

Когда такого ясного указания в тексте соглашения не имеется, то Суд Европейских Сообществ выносит свое решение, на основании анализа, аналогичного рассмотренному выше, по вопросам разграничения предметов ведения. В разъяснении Суда, в частности, указывается, что ни особая правовая природа международных договоров, ни вопросы

взаимности, то есть необходимости признания другой договаривающейся стороной положений о непосредственном (прямом) применении стороной соглашения на своей территории, не могут исключить возможности того, что физические и юридические лица в рамках ЕС при обращении к национальным властям и в национальные суды не смогут ссылаться на положения заключенных соглашений. При этом, рассматривая и применяя такие положения, необходимо принимать во внимание общие цели и дух всего соглашения (исходить из его теологического толкования). В особенности, если соглашение обладает в целом декларативным характером и контроль за его выполнением возложен на специально созданный совместный орган. Это относится, например, к соглашениям в рамках ГАТТ/ВТО, которые предусматривают большую “гибкость” в их толковании. Прежде всего, за счет большого числа допускаемых отступлений, возможности принятия “временных мер” в чрезвычайных ситуациях, а также разрешения возникающих споров по принципу *ex aequo e bono*\*, а не согласно духу и букве закона.

В случаях, когда соглашением предусматривается создание общих органов, решения которых обязательны для обеих договаривающихся сторон, Суд Европейских Сообществ ответственен и за толкование решений данных органов, аналогично анализу о непосредственном применении положений международных соглашений, при анализе решений этих органов Суд исходит из целей этих решений, их соответствия положениям соглашения в целом, а также рассматривает вопрос о том, требуется ли для их выполнения издание дополнительных нормативно-правовых актов. Поскольку такие органы призваны контролировать выполнение заключенных соглашений, велика вероятность того, что их решения могут применяться непосредственно наравне с положениями самого соглашения.

(6). Имеют ли для Сообщества в целом обязательную силу международные договоры, заключенные государствами-членами?

Возникает вопрос, как решаются проблемы распределения полномочий в случаях, когда государства-члены являются участниками международных договоров, заключенных до создания ЕС, либо до вступления государства в члены ЕС, а также когда договор заключен после создания ЕС либо после вступления государства в члены союза но в области, которая не относилась в то время к предмету ведения Сообщества и перешла к ведению Сообщества лишь с принятием определенных нормативно-правовых актов, которые в момент заключения международного договора не существовали?

В международном праве существует запрет заключать договоры, затрагивающие прав и обязанности третьей стороны (статьи 34, 35 Венской конвенции о праве международных договоров). Здесь имеется в виду, что государства-члены ЕС не могут заключать между собой договоры, которые затрагивали бы права и обязанности третьих сторон, вытекающие из заключенных с ними международных соглашений. Поэтому и Сообщество, основываясь на статье 234 I ДСЕС, не требует от

---

\* Равенство — это добро (*лат.*)

государств-членов пересмотра положений международных договоров, которые этими государствами-членами были заключены ранее. Государства-члены лишь несут обязанность, “в случае возникновения коллизии между положениями права ЕС и положениями ранее заключенных международных договоров принять все возможные меры к тому, чтобы ликвидировать возникшие различия, давая толкование в максимально возможной мере приближенное к нормам ЕС или к его основным целям и задачам”.

### ***Б. Механизм подписания договоров***

Порядок подготовки и подписания Сообществом международных договоров закреплен статьями 228 и 113 III ДСЕС. Упрощенно его можно свести к следующим этапам:

— Начало переговоров: Европейская комиссия получает мандат на проведение переговоров от Совета или же действует по его непосредственному разрешению.

— Проведение переговоров: Европейская комиссия ведет переговоры от имени Европейского Сообщества. Совет при этом может издавать для представителей комиссии более или менее детализированные “директивы” по ходу ведения и затрагиваемым вопросам.

— Помимо этого, Совет может создавать специализированный комитет для наблюдения за ходом ведения переговоров. Комиссия в ходе проведения переговоров должна работать в тесном взаимодействии с таким комитетом (“in consultation with a special committee” в английской версии и “en consultation avec un Comite special” — во французской).

— Завершение переговоров: Совет квалифицированным большинством либо единогласно утверждает согласованный в ходе ведения переговоров текст международного договора.

Договор об образовании ЕЭС в его первоначальной версии предполагал также участие в данном процессе Европейского парламента (первоначально называвшегося Европейской Ассамблеей). Оно выражалось в так называемом “заслушивании”, которое, впрочем, не имело никакой юридической силы и проводилось лишь при заключении договоров о создании ассоциаций (в соответствии со статьей 238). Начиная с 1973 года общепринятой практикой Совета стало запрашивать мнение Европейского Парламента о заключаемых международных торговых соглашениях (так называемая процедура Лунса-Вестертерпа). После Конференции в Штутгарте 1983 года Европейский Совет принял специальное решение, о том что мнение Европейского Парламента будет запрашиваться при заключении любых международных договоров. Эта практика стала обязательной после принятия Маастрихтского договора — мнение Европейского Парламента должно быть запрошено при заключении всех международных договоров за исключением торговых соглашений. Здесь Европейский Парламент имеет право принимать самостоятельное решение, рассмотреть либо не рассмотреть соглашение такого рода, в то же время возможность отклонения международного договора Европейским Парламентом либо внесения в него изменений и дополнений исключена. Исходя из статьи 28 III ДСЕС, это касается и утверждения Европейским Парламентом документов, затрагивающих вопросы в тех областях, решения по которым должны быть утверждены Европейским Парламентом в соответствии с процедурами

статей 189b и 189с ДСЕС. То есть несмотря на то, что Европейский Парламент формально обладает компетенцией совместного рассмотрения, его решения не имеют для Комиссии и Совета юридической силы и требуется лишь его формальное согласие при заключении:

- договоров о создании ассоциаций,
- соглашений, предусматривающих создание специальных институциональных рамок из действия, например о Европейском экономическом пространстве или Валютном союзе,
- при заключении Соглашений, порождающих финансовые обязанности со стороны Сообщества,
- при заключении договора, для выполнения обязательств по которому необходимо издание внутреннего акта Сообщества, вносящего изменения в право Сообщества в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей 189В ДСЕС (появилось после Маастрихтского договора).

Поскольку международные договоры номинально являются актами органов Сообщества, формально они могут быть отнесены ко вторичному праву Сообщества. Это значит, что в соответствии со статьей 177 I b ДСЕС Суд Европейского Сообщества может проверить их на приемлемость с точки зрения права ЕС. Однако ЕС не имеет права расторгать уже заключенный международный договор на том основании, что Суд ЕС считает этот договор противоречащим нормам европейского права. В то же время в статье 228 VI ДСЕС записано, что Суд **перед заключением международного договора** может быть запрошен на предмет соответствия положений данного договора первичному праву ЕС. При этом Суд выносит не решение, а заключение, однако юридические последствия вынесения судом такого рода заключений практически те же, что и при вынесении судебного решения, поскольку в случае отрицательного заключения Суда международный договор может быть заключен лишь в случае гипотетического внесения изменений в ДСЕС в соответствии с процедурой, предусмотренной статьей “N” Договора о Европейском Союзе.

### ***В. Возможные односторонние действия Сообщества в международных отношениях***

По предметам своего ведения, помимо заключения международных договоров, Сообщество в отношении третьих государств и/или международных организаций может предпринимать и односторонние действия. В частности, принимать заявления по тому или иному вопросу, продлевать или прекращать действия международных договоров, принимать правомерные защитные меры экономического характера, либо вводить торговые эмбарго. При этом помимо вопросов вертикального разграничения компетенций (между органами ЕС и государствами-членами), возникают вопросы “горизонтального” разграничения компетенций (между органами Сообщества). Прежде всего имеется в виду Европейская Комиссия, Парламент, Суд и Совет. При этом любой из данных органов может предпринять соответствующие действия (например принять представителей какого-либо государства или организации), которые будут носить характер конкретных действий по признанию данного государства или организации в качестве субъекта международ-

ного права. Основное положение при решении данного вопроса было уже указано выше — Сообщество имеет право на односторонние действия во всех областях, в которых оно наделено полномочиями по заключению международных договоров. Помимо этого, в случае, если какой-либо из органов Сообщества выйдет за пределы своих полномочий в отношении какого-либо субъекта международного права, то автоматически применяются нормы международного права, в частности положения Венской конвенции о праве международных договоров.

Таковы основные особенности функционирования ЕС как международной организации. Кратко рассмотрев механизм взаимодействия государств-членов ЕС и органов Сообщества в международной сфере, мы видим, что данная проблематика чрезвычайно сложна и многогранна. Она не может быть охвачена рамками одной статьи. Механизм такого взаимодействия вырабатывался и продолжает совершенствоваться начиная с 1951 года — года создания Европейского Сообщества Угля и Стали. История его становления и порядок его функционирования представляет большой практический интерес с точки зрения перспектив и вариантов правового развития Союза России и Белоруссии, а также СНГ в целом, что в, частности, может явиться предметом специального правового исследования в дальнейшем.

*Статья поступила в редакцию в декабре 1999 г.*

## **ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПОНЯТИЙ “КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ” И “КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ (ДОСТОЯНИЕ)” В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ. (информационно-аналитический обзор)**

**С.Н. Молчанов\***

В настоящее время в современном международном праве насчитывается более 60 специальных международно-правовых актов универсального и регионального характера, регламентирующих отношения его субъектов в сфере выявления, сохранения, охраны и популяризации объектов культурного наследия (достояния).

Общеизвестно, что объектом охраны в международном праве являются все культурные ценности в самом широком смысле этого понятия. Термин “культурные ценности” несомненно является наиболее универсальным, включая в себя и наиболее значимую, особо ценную их часть — культурное наследие (достояние) представляет из себя особый случай

---

\*Ведущий специалист Национального природоохранного центра (НПЦ) по охране памятников Свердловской области.