

Вопросы теории

О НАДНАЦИОНАЛЬНОМ ХАРАКТЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А.Э. Толстухин*

Подписание в 1992 году в голландском городе Маастрихте Договора о Европейском союзе ознаменовало собой начало нового этапа в интеграционном процессе в Западной Европе. В соответствии с этим Договором Европейские сообщества стали называться Европейским союзом. Смена названия в данном случае — отнюдь не формальность. Трансформация Сообществ в Союз означает, что во многих сферах общественной жизни государства-члены перейдут от координации действий национальных правительств к общей политике. Речь, в частности, идет о проведении совместной внешней и оборонной политики, сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел и, конечно же, о построении экономического и валютного союза.

Таким образом, Маастрихтский договор лишний раз подтвердил тот факт, что дальнейшее продвижение по пути интеграции невозможно без расширения круга вопросов, решаемых на уровне ЕС, а стало быть, без усиления роли институтов Европейского союза. Это, в свою очередь, вновь поставило на повестку дня вопрос о правовой природе ЕС, о характере его властных полномочий и о том, действительно ли Европейский союз является наднациональной организацией и что вообще составляет содержание понятия «наднациональность».

Наднациональность как правовая категория является предметом оживленной полемики. Существуют различные группы исследователей, принимающих ту или иную концепцию, но общепринятой теории наднациональности не существует. В какой-то мере эти разногласия порождены, с одной стороны, отсутствием ясности и неоднозначностью термина “наднациональность” в тех немногих

* Аспирант МГИМО-У МИД РФ.

документах, где он употребляется, с другой — различием методологических приемов, использованных при его изучении.

Среди юристов-международников, занимающихся проблемами наднациональности, существуют самые различные мнения, от однозначного ее принятия до полного отрицания. В зарубежной литературе понятие “наднациональность” оказалось в центре оживленной дискуссии сразу же после образования ЕОУС. Еще в начале 50-х годов американский юрист И. Кунц определяющим в наднациональности считал передачу государствами-членами части своих суверенных полномочий международной организации и наделение ее соответствующей компетенцией по их реализации. По его мнению, международное право в целом должно быть наднациональным. Оно не может быть правом между, а только над государствами¹. Его соотечественник П. Хэй главным критерием для определения наднациональности считал автономный характер международной организации. Применительно к ЕЭС он полагал, что независимость Комиссии является главной характеристикой наднациональной природы Сообщества². Французский исследователь А. Ретер главным элементом в наднациональности считал способ принятия решений в органах международных организаций: «Принятие решений большинством голосов позволяет говорить о наднациональном характере международного органа»³. П. Пескатор для определения наднациональности предлагал совокупность следующих критериев: 1) признание общности интересов; 2) существование эффективной власти, служащей этим интересам; 3) автономный характер власти⁴. В свою очередь, К. Фон Линдайнер-Вильдау считает, что наднациональная организация должна обладать следующими признаками: 1) институты организации должны формироваться из международных чиновников, не имеющих императивных мандатов от своих правительств; 2) решения в них принимаются большинством голосов; 3) акты, принимаемые организацией, обладают юридической силой по отношению к государствам-членам и прямым действием на их территории⁵. Как правило, с небольшими вариациями эти признаки перечисляют Г. Шермерз, Д. Ласок, Дж. Бридж и др.⁶

В российской науке международного права также нет единого понимания наднациональности. Как считает Е.А. Шибаева, вопрос о наднациональности международной организации — это вопрос о соотношении суверенитета государств-членов с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма. Вступление государств в международную организацию влечет за собой с их стороны добровольную передачу данной организации своих суверенных прав. Степень делегирования составляет, по ее мнению, сущность института наднациональности⁷.

А.С. Фещенко определяет наднациональность следующим образом: «Наднациональность — совокупность полномочий, которыми государства наделяют определенный международный орган для целенаправленного регулирования их взаимоотношений, причем эти полномочия имеют приоритетный характер по отношению к соответствующей компетенции государств-членов, включая возможность принятия обязательных для них решений»⁸.

В свою очередь, А.Н. Талалаев выделяет следующие основные признаки организации наднационального характера: 1) право органа данной организации обязывать своих членов без их согласия путем принятия обязательных решений большинством голосов; 2) право своими решениями обязывать и уполномочивать физических и юридических лиц, а также государственные органы непосредственно, без трансформации этих решений во внутреннее право государств; 3) наделение органов, состоящих из международных чиновников, правом принимать решения, указанные в пп. 1 и 2; 4) право органа и организации на вмешательство в решение важных вопросов, относящихся к внутренней компетенции государства⁹.

Е.Т. Усенко, отмечая важность формальных признаков, отличающих наднациональную организацию от классических международных организаций, указывает также на то, что еще важнее учитывать суть принципа наднациональности, а не только формы его проявления. Последняя же, по его мнению, заключается в том, что «организация в своей деятельности должна исходить не из национальных интересов государств, а из интересов сообщества в целом»¹⁰. Аналогичного мнения придерживаются М.Л. Костенко и Н.В. Лавренова, считая, что основной характеристикой наднациональности является приоритет компетенции международной организации по отношению к компетенции ее членов в определенных областях, ранее относившихся к сфере осуществления их суверенных прав и добровольно переданных международной организации¹¹.

Ряд юристов, как российских, так и зарубежных, вообще не признают возможности существования международных организаций надгосударственного характера и считают, что, например, ЕС является классической международной организацией, обладающей некоторыми специфическими чертами, тем не менее не позволяющими судить о его особой правовой природе. Ю.М. Юмашев утверждает, что «ни автономный правопорядок, ни другие отличительные особенности не позволяют квалифицировать ЕС ни как наднациональную организацию, ни как государственное объединение федеративного типа»¹². Аналогичного мнения придерживается и Ю.М. Колосов: «На наш взгляд, наднациональность означает коллективное принятие решений, затрагивающих свободу действий одного или нескольких государств и никак не касающихся поведе-

ния остальных участников организации. Решение, устанавливающее единые для всех государств правила поведения, правильное считать интернациональным, а не наднациональным»¹³.

Такая поляризация воззрений на принцип наднациональности может быть объяснена, учитывая особенности его возникновения. Как правило, то или иное социальное явление, прежде чем получить формальное юридическое определение, довольно длительное время может существовать без всякого терминологического обозначения. Так обстояло дело, например, с понятием суверенитета. Сам термин “суверенитет” был введен в научный оборот лишь в конце XVI века Ж. Боденом, но вряд ли из этого следует, что существовавшие до этого государства не обладали суверенитетом. Иная ситуация сложилась с понятием наднациональности. Его стали употреблять в политических, а затем и в международно-правовых документах начиная с конца 40-х годов нашего столетия, когда объективно ему еще ничто не соответствовало, а авторы текстов этих документов имели различное представление о термине, который они употребляли.

Впервые в официальном документе о наднациональности было упомянуто в 1948 году в резолюции Европейского конгресса, в котором принимали участие многие выдающиеся деятели Западной Европы. В той ее части, которая была посвящена вопросам создания верховного Европейского суда, говорилось: «Для гарантии прав человека необходим наднациональный орган, осуществляющий судебную компетенцию»¹⁴. Далее в документе подчеркивалось, что образование Европейской федерации предполагает учреждение инстанции, стоящей над государствами, в которую будут иметь доступ как юридические, так и физические лица. Выступавший на конгрессе А. Марк особо подчеркнул, что наднациональный характер Суда можно обеспечить, лишь исключив всякое политическое влияние на Суд со стороны государств. Как видим, квинтэссенцией понимания наднациональности в данной резолюции стало положение о том, что международная организация должна быть иерархически выше государств.

Следующим по времени идет упоминание термина “наднациональность” в декларации Р. Шумана от 9 мая 1950 г., пояснение которой он дал девять лет спустя в Национальном собрании Франции: «Основное в нашем предложении — создать над государствами надгосударственную власть, общую для стран-членов, власть, являющуюся выражением солидарности между странами, в которой происходит частичное слияние их национальных суверенитетов. Наднациональная власть в принятии решений будет независима как от государств, так и от частных интересов»¹⁵. Непосредственным результатом этой декларации стало употребление термина “надна-

циональность” в ст. 9 Парижского договора об образовании ЕОУС. В ней речь шла о наднациональном характере функций чиновников верховного органа ЕОУС.

Затем о наднациональности упоминается в Договоре об образовании Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) от 27 мая 1952 г. В преамбуле этого документа говорится: «Настоящим договором Высокие договаривающиеся стороны учреждают ЕОС наднационального характера, обладающее общими институтами, вооруженными силами и бюджетом»¹⁶.

И наконец, термин “наднациональность” встречается еще раз в проекте Договора об образовании Европейского политического сообщества (ЕПС). В нем, в частности, говорилось: «Настоящим договором учреждается Европейское сообщество наднационального характера. Сообщество основано на союзе народов Европы, уважении их индивидуальности, равенстве их прав и обязанностей. Оно не может быть распушено»¹⁷.

Сравнение текстов трех договоров обнаруживает различия в употреблении термина “наднациональность”. В Парижском договоре о ЕОУС 1951 года говорится о наднациональном характере функций чиновников верховного органа ЕОУС, тогда как в двух других документах речь идет уже о наднациональности самих организаций. Это подтверждает предположение о том, что «отцы-основатели единой Европы» не имели четко разработанной концепции наднациональности.

Как известно, Договоры о ЕОС и ЕПС в силу не вступили, а ст. 9 Договора о ЕОУС была отменена в 1965 году. Таким образом, в настоящее время нет ни одного правового акта, в котором понятие наднациональности не только бы раскрывалось, но хотя бы упоминалось. Тем не менее сравнение ст. 9 Парижского договора 1951 года с соответствующими статьями Римских договоров 1957 года, касающихся порядка формирования и функционирования Комиссии, обнаруживает много общих моментов. Иными словами, отсутствие в Договорах термина “наднациональность” не означает отсутствия самого наднационального начала в деятельности Сообществ.

Таким образом, содержание принципа наднациональности можно, на наш взгляд, определить двумя путями. Первый путь — сугубо теоретический, анализирующий термин “наднациональность” исходя из этимологического значения этого слова. Второй — эмпирический. Он основан на том, что содержание наднациональности определяется исходя из тех специфических особенностей, которые отличают Европейский союз от традиционных международных организаций. Правда, полученное таким образом определение будет иметь отношение только к праву данной организации, но принимая во внимание как все более широкое распространение интеграцион-

ных процессов в современном мире, так и появление в деятельности классических международных организаций новых явлений, которые раньше составляли специфику Европейских сообществ, представляется вероятным, что в скором времени для того, чтобы приспособиться к стремительно меняющейся действительности, международное право вынуждено будет в некоторой мере использовать понятийный аппарат права ЕС.

Итак, что же, на наш взгляд, отличает Европейский союз от традиционных международных организаций? В первую очередь это, конечно же, его право. Уже с самого момента своего образования Европейские сообщества рассматривались как оригинальный правовой феномен. И они, несомненно, являлись таковыми как по своим целям, так и по духу. Однако специфика Европейского союза определяется, конечно же, не только целями, содержащимися в его учредительных договорах, — нечто подобное можно встретить и у других классических международных организаций. По-настоящему новым вкладом в науку международного права со стороны ЕС стал в первую очередь юридический инструментарий, используемый при его реализации.

При первом приближении право ЕС кажется состоящим из хорошо знакомых элементов: международных договоров, односторонних актов государств, внутреннего права международной организации. Но вместе взятые, они как раз и образуют то, что в западноевропейской доктрине называют «парадоксом» Сообществ¹⁸. Для того чтобы объяснить его, необходимо обозначить разницу между внутригосударственным и международным правопорядками.

Внутригосударственный правопорядок формируется на национальных законах, определяющих организацию государственной власти, ее отношения с частными лицами и отношения частных лиц между собой. Он имеет своим основанием закон — односторонний акт, изданный компетентным государственным органом.

В свою очередь, международный правопорядок складывается в результате осуществления международно-правовых норм, регулирующих отношения между государствами и международными организациями. Основным инструментом регулирования в данном случае является договор между суверенными государствами или международными организациями.

«Парадокс» ЕС состоит в том, что отцы-основатели Европейских сообществ попытались создать правопорядок, обладающий характеристиками внутреннего правопорядка, на основе международного договора, используя при этом юридическую технику, присущую международному публичному праву. Источники права ЕС являются лучшей иллюстрацией этого «парадокса».

Классификация источников права ЕС осуществляется в зависимости от их происхождения. Часть его составляют международно-правовые акты, образующие так называемое первичное право ЕС, которое определяет правовые основы деятельности Европейского союза, цели и направления интеграции, объем и полномочия его институтов и т.п.

Правовые акты, принимаемые органами ЕС во исполнение положений учредительных договоров, получили название вторичного, или производного, права.

Особое положение в системе источников права Европейского союза занимают соглашения ЕС с третьими странами. С одной стороны, они представляют собой международно-правовые акты, так как заключены между международной организацией и государствами, с другой — для Сообществ они приобретают нормативную силу с момента одобрения их Советом ЕС. Следовательно, конечным продуктом для Сообществ выступает уже не сам международный договор, а опосредующий его акт Совета.

Кроме того, Суд ЕС в своих решениях неоднократно указывал, что к числу источников права Европейского союза также относятся правила процедуры органов ЕС и общие принципы международного права.

С точки зрения Суда ЕС нормы права Сообществ непосредственно интегрированы в правовые порядки государств-членов: «Договор о ЕЭС создал правовой порядок, интегрированный в правовые системы государств-членов, обязательный как для государственных органов, так и для частных лиц»¹⁹. И здесь возникает вопрос о последствиях конфликтов норм права ЕС и норм внутреннего права государств-членов. Для ответа на него необходимо проанализировать практику Суда ЕС.

При создании ЕЭС в 1957 году даже косвенное упоминание о примате права Сообщества над национальным правом государств-членов было обойдено в учредительных договорах. Это было достигнуто с помощью Суда ЕС, провозгласившего главенство права Сообществ и способствовавшего его утверждению в качестве высшего принципа, регулирующего порядок соотношения права ЕС с правовыми системами государств-членов.

Концепция верховенства права ЕС над национальным правом нашла свое наиболее полное выражение в решениях Суда ЕС по делам *Humblet v. Van Gend et Loos* и *Costa v. E.N.E.L.*

В 1964 году в решении по делу «*Costa v. E.N.E.L.*» Суд ЕС, среди прочего, заявил: «...государства, хотя и в ограниченных областях, делегировали свои суверенные права в пользу Сообществ и создали таким образом право, применимое как к ним самим, так и к субъектам их внутреннего права. Подобная интеграция права ЕС

во внутреннее право государств-членов имеет своим следствием тот факт, что последние не могут противопоставить правопорядку ЕС односторонние меры»²⁰. В доказательство вышесказанного Суд привел четыре аргумента:

1) недопустимость дискриминации: «Применение права ЕС не может варьироваться от страны к стране... без того, чтобы не повредить реализации целей Сообщества или не повлечь за собой дискриминацию, запрещенную ст. 7 Договора»²¹;

2) безусловный характер обязательств: «...обязательства, содержащиеся в Договоре, не были бы безусловными, а лишь вероятными, если бы они могли быть поставлены под сомнение будущими законодательными актами государств, подписавших Договор»²²;

3) недопустимость оговорок: «Договор о создании ЕЭС не допускает оговорку. Принятие же национального законодательства, противоречащего учредительным договорам, равнозначно оговоркам. Только сами Сообщества компетентны определять, когда и в соответствии с какими критериями устанавливать исключения из общего правового режима, вводимого договорами об образовании ЕС»²³;

4) юридическая сила регламентов: превосходство права ЕС подтверждается ст. 189 Договора о ЕЭС, в соответствии с которой регламенты обладают нормативной силой и прямым действием на территории государств-членов. Это безоговорочное утверждение не имело бы смысла, если бы государства могли в одностороннем порядке отменять действие регламента»²⁴.

Обобщая приведенные выше аргументы, Суд ЕС приходит к следующим выводам: «Праву ЕЭС, имеющему автономный характер, в силу его специфической природы не может быть противопоставлен нормативный акт внутреннего права, какова бы ни была его природа, без того, чтобы не было поставлено под сомнение само правовое основание Сообщества»²⁵.

Можно заметить, что в данном решении Суд ЕС постарался дать как можно более широкое толкование понятия верховенства права ЕС. Для этого были приведены различные аргументы, относящиеся к структуре Сообществ, специфике правопорядка ЕС, способу передачи государствами-членами компетенции Сообществам. Тем не менее основным, на наш взгляд, является тезис о необходимости единообразного применения права ЕС, которое «должно обладать верховенством, чтобы не потерять свой особый характер и не поставить под сомнение само правовое основание Сообществ». Основная идея, таким образом, сводится к тому, что правопорядок ЕС должен быть единым, в противном случае его существование становится проблематичным.

Для судебной практики и доктрины характерно возведение вопроса приоритета права ЕС в ранг проблемы существования права Сообществ вообще. Помимо вышеприведенного решения по делу *Costa v. E.N.E.L.* аналогичные выводы были сделаны Судом ЕС в решении от 17 декабря 1970 г.: "...созданному на основе Договора и, следовательно, вытекающему из автономного правового источника праву в силу его независимости не могут предшествовать никакие внутригосударственные правовые предписания, если только не следует лишать их характера права ЕС или не ставить под сомнение само правовое основание Сообщества"²⁶.

В решении от 13 июля 1972 г. по делу о произведениях искусства, обладающих исторической ценностью, Суд ЕС, среди прочего, указал, что «предоставление Сообществу прав и полномочий со стороны государств-членов в соответствии с положениями Договора о ЕЭС влечет за собой не подлежащее пересмотру ограничение их суверенных прав, которое не может быть юридически оспорено никакими ссылками на нормы внутреннего права, какой бы ни была их природа»²⁷.

Суд ЕС неоднократно возвращался к проблеме обоснования верховенства права ЕС над внутренним правом государств-членов, в частности в решении по делу *Walt v. Wilhelm* от 13 февраля 1969 г. он постановил: «Договор о ЕЭС образовал свой собственный правопорядок, интегрированный в правовые системы государств-членов; если бы государства могли принимать меры, умаляющие эффективность Договора, это противоречило бы природе правопорядка ЕС; императивная сила Договора и актов, принятых во исполнение последнего, не может меняться от страны к стране. Следовательно, в случае конфликта норм права ЕС и национального права в областях, составляющих прерогативу ЕС, верховенством пользуются нормы права ЕС»²⁸.

Когда возникает конфликт нормы права ЕС с нормой внутреннего права, предшествующей ей по времени, Суд рассматривает последнюю как неприменимую: «В силу принципа верховенства права ЕС положения договоров и акты институтов Сообществ, имеющие прямое действие, делают неприменимым всякое противоречащее им положение существующего национального права»²⁹.

Из вышеприведенных решений, кроме того, следует, что право ЕС обладает прямым действием на территории государств-членов, причем это касается как первичного (учредительные договоры), так и вторичного (акты органов ЕС) права, то есть его субъектами непосредственно являются, помимо государств, физические и юридические лица, что само по себе не свойственно международному публичному праву. Принятие национальными судами концепции

прямого действия права ЕС ограничивает сферу действия территориального верховенства государств-членов, а это означает, выражаясь словами бывшего председателя Комиссии ЕС В. Хальштейна, «отказ со стороны государств от части самого существа своего суверенитета в пользу интеграционных органов»³⁰.

Следующей особенностью ЕС является его институционный механизм. Хотя решающую роль в законодательном процессе до сих пор играет Совет ЕС (орган межгосударственного сотрудничества), Маастрихтский договор значительно усилил в нем роль Европарламента — органа, формируемого путем прямых всеобщих выборов населения стран-участниц. В частности, Договор о Европейском союзе предусматривает новые процедуры принятия решений в рамках ЕС: процедуру сотрудничества (ст. 189 с) и процедуру совместного принятия решений (ст. 189 b).

Процедура сотрудничества может быть охарактеризована следующим образом:

- 1) Совет по предложению Комиссии и после ознакомления с заключением Парламента принимает «общую позицию» и только тогда представляет документ в Парламент, который в течение трех месяцев должен одобрить его (с оговорками или без), отклонить или внести поправки. Комиссии дается один месяц на то, чтобы решить, принимает она или отклоняет поправки, предложенные Парламентом;

- 2) после этого Совет приступает к повторному рассмотрению проекта решения;

- 3) если Парламент отклонил «общую позицию» Совета, последний все равно может принять решение квалифицированным большинством голосов, если Комиссия с ним согласна, или единогласно — в случае ее несогласия;

- 4) если Совет не примет решения в течение трех месяцев, предложения Комиссии считаются непринятыми.

Парламент непосредственным образом влияет на принятие решений Советом даже в тех случаях, когда за Советом остается последнее слово. Большое число предложенных Парламентом поправок, часто довольно значительных, было принято Комиссией и Советом во втором чтении. Процедура сотрудничества укрепила отношения между Советом и Парламентом. Процедура совместного принятия решений подняла их на новую ступень. В настоящее время диалог между двумя органами превратился в новый жизненно важный компонент институционной системы ЕС.

Процедура совместного принятия решений была введена ст. 189 b Маастрихтского договора и состоит из следующих шагов:

- 1) Совет по предложению Комиссии и после ознакомления с заключением Парламента вырабатывает «общую позицию», направ-

ляемую в Парламент, который может либо одобрить ее, либо отвергнуть или внести поправки;

2) если, учитывая мнение Комиссии, Совет примет все поправки, предложенные Парламентом, последний окончательно принимает «общую позицию» с поправками. В противном случае председатели Парламента и Совета созывают согласительный комитет;

3) согласительный комитет объединяет одинаковое число представителей Парламента, Совета и Комиссии для достижения соглашения по общему тексту, требующему одобрения квалифицированного большинства представителей Совета и абсолютного большинства представителей Парламента. Тогда этот общий текст представляется в Совет и Парламент для принятия решений по вышеуказанному принципу. Если один из органов отклоняет текст, предложение не принимается и процедура заканчивается;

4) в случае, если согласительный комитет не придет к взаимоприемлемому решению, Совет может подтвердить свою общую позицию квалифицированным большинством голосов. Тогда акт считается принятым, если Парламент не отвергнет его абсолютным большинством голосов.

Однако реальная роль Европарламента предопределяется не только объемом его полномочий, но и тем, насколько активно он участвует в жизни Сообществ, как использует предоставленные ему возможности. Рассматривая ситуацию под этим углом зрения, нельзя не отметить, что Европарламент стремится к усилению своей позиции по отношению к другим институтам ЕС и его подключение к участию в принятии решений в таких важных для Сообществ областях, как законодательная (ст. 189 *b* и 189 *c*), финансовая (принятие бюджета) (ст. 203), внешнеполитическая (ст. 228) и др., подтверждает возрастание его политического веса в Европейском союзе.

Значительную роль в законодательном процессе в ЕС играет Комиссия. Практически по всем вопросам, отнесенным к компетенции Европейского союза учредительными договорами, правом квазизаконодательной инициативы обладает Комиссия ЕС, то есть без нее Совет ЕС фактически не может приступить к рассмотрению вопросов о принятии актов вторичного права ЕС. Комиссия также представляет собой своеобразный институт, так как ее члены действуют независимо от правительств государств-членов и не могут получать от них никаких инструктивных указаний (ст. 157 Договора о ЕЭС)³¹.

Еще одной особенностью Европейского союза стало установление гражданства ЕС, предусмотренное Маастрихтским договором (ст. 8 Договора о ЕС)³².

Введение гражданства Европейского союза является новым шагом в истории развития как института гражданства, так и межгосударственных структур. Ни одной из международных организаций институт гражданства не известен.

О гражданстве ЕС говорили как о символе нового состояния интеграции еще в конце 80-х годов, после принятия Европарламентом заявления об основных правах и свободах, дополненных социальными правами, предусмотренными учредительными договорами³³.

Договор о Европейском союзе провозглашал введение гражданства ЕС и уточнял, что гражданином Европейского союза является любое лицо, имеющее гражданство одного из государств-членов. Дальнейшая конкретизация вопросов определения гражданства дается в Декларации о гражданстве государства-члена, содержащей отсылку к внутреннему законодательству государств-членов.

Очень важным, на наш взгляд, является закрепление политических прав лиц, проживающих на территории других государств—членов Союза. В первую очередь речь идет об избирательных правах. До настоящего времени изменение местожительства гражданином одного из государств-членов при его перемещении на территорию другого государства-члена не сопровождалось предоставлением ему избирательных прав по новому месту жительства. После вступления в силу Маастрихтского договора положение в данной области кардинально изменилось. Теперь каждый гражданин государства-члена, проживающий в другом государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право избирать и быть избранным на муниципальных выборах на равных правах с гражданами данного государства (ст. 8 *b* Договора о ЕС)³⁴. Что касается избирательных прав на выборах в национальные парламенты, то они не были предоставлены не гражданам—резидентам из других государств-членов. В масштабах государства они оставались иностранцами, исключенными из процесса формирования высших властных структур.

Тем не менее на европейском уровне не граждане-резиденты получили избирательные права. В частности, они имеют право избирать и быть избранными в Европейский парламент по месту жительства на равных правах с гражданами государства проживания (ст. 8 *b* Договора о ЕС). Введение гражданства Союза является очень серьезным шагом на пути к установлению «идентичности ЕС на международной арене», хотя с правовой точки зрения оно является неполным, так как не предоставляет гражданам государств-членов всего комплекса прав, составляющих содержание этого института.

Говоря о Маастрихтском договоре, нельзя не остановиться на положениях, регулирующих создание экономического и валютного

союза. Здесь передача государствами-членами своих суверенных полномочий в пользу ЕС имеет самые далеко идущие последствия.

Сейчас уже можно смело сказать, что с 1 июля 1993 г. — момента вступления в силу Договора о Европейском союзе — Европейские сообщества вступили в новый этап развития, характеризующийся переходом к более высокому уровню интеграции в финансовой области. С этого времени надо более пристально вглядываться в действия государств-членов Договора, чтобы выявить новизну подходов, поскольку у них вместо координации действий, что наблюдалось ранее, появилось самое важное в обновленном союзе — общая политика.

Безусловно, ключевым направлением новой стратегии европейской интеграции в настоящий момент является строительство Экономического и валютного союза. Оно рассчитано на три этапа. Первый этап начался еще до подписания Маастрихтского договора и должен закончиться 31 декабря 1993 г. В этот период должны быть обеспечены: либерализация движения капиталов внутри ЕС, завершение формирования единого внутреннего рынка, разработка мер по сближению ряда макроэкономических показателей стран-членов. Второй этап — с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1998 г. — предполагает учреждение Европейского валютного института (ЕВИ), разработку юридической базы и процедур будущей Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) во главе с Европейским центральным банком (ЕЦБ), подготовку к введению единой валюты — евро, тесную координацию экономической политики стран-членов. Третий этап начнется с 1 января 1999 г. и продлится до 30 июня 2002 г. Это время начала функционирования ЕЦБ, осуществления участниками валютного союза единой валютной политики, введения европейской валюты сначала в безналичный, а потом в наличный оборот.

В соответствии с положениями Маастрихтского договора единая экономическая политика является важнейшей составляющей частью Экономического и валютного союза и одним из «столпов» Европейского союза в целом. Смысл Экономического союза состоит в том, что страны ЕС переходят от частичной координации своих действий в сфере хозяйственного развития к реализации общей стратегии. Ее цель — добиться макроэкономической стабилизации в масштабах региона. В Договоре, в частности, указывается, что «государства-члены рассматривают свою экономическую политику как вопрос общей заботы и согласовывают ее в Совете»³⁵. Совету дано право утверждать проект основных ориентиров экономической политики государств-членов, с тем чтобы она не противоречила целям ЕС и не ставила под угрозу нормальное функционирование ЭВС.

И наконец, еще одной особенностью Европейского союза является способность его органов в некоторой мере самостоятельно расширить пределы своей компетенции. Речь идет о ст. 235 Римского договора и ст. 3 *b* Договора о Европейском союзе. Статья 235 Договора о ЕЭС гласит: «Если в ходе функционирования общего рынка возникнет необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает меры на основе единогласия»³⁶. В данной статье хотя и предусмотрена возможность расширения органом ЕС своих полномочий, решение об этом составляет прерогативу Совета, то есть в конечном итоге — правительств государств-членов. Несколько иной характер носят положения ст. 3 *b* Маастрихтского договора, вводящей так называемый принцип субсидиарности: «В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если... цели предполагаемого действия могут быть более успешно достигнуты Сообществом»³⁷. Более общий характер данной статьи имеет даже некоторые преимущества для интеграционного строительства, поскольку не содержит указания на конкретные органы ЕС, которые будут принимать решения о вышеуказанных действиях. То есть можно предположить, что Совет не будет при этом играть решающую роль (например, в случае использования процедуры принятия решений, предусмотренной ст. 189 *b* Договора о ЕС). Таким образом, в данном случае у ЕС наблюдается хотя и не компетенция компетенций в ее понимании немецкими юристами (возможность для власти самой определять пределы своих полномочий), но по крайней мере некоторая заявка на это, что, естественно, совершенно немыслимо в традиционных международных организациях.

Подводя итог вышесказанному, вернемся к вопросу: является Европейский союз наднациональной организацией или нет? Так как в настоящей статье мы не подходили к определению наднациональности с заранее заготовленными шаблонами и теоретическими схемами, а исходили из практики интеграционного строительства в Западной Европе, которая, безусловно, вносит существенные новеллы в международное право, то, на наш взгляд, ответ должен быть утвердительным. Но каково же в таком случае содержание понятия наднациональности? Учитывая особенности ЕС, оно, по нашему мнению, состоит в следующем:

во-первых, наднациональная власть является иерархически более высокой по сравнению с государственной властью (это следует из примата права ЕС над внутригосударственным правом);

во-вторых, власть эта должна быть независимой от государств—членов организации, то есть чиновники органов такой организации должны представлять не государства, а народы этих государств (в случае с ЕС подобные характеристики наблюдаются у Комиссии и особенно у Парламента);

в-третьих, волеизъявление наднациональной организации должны иметь нормативную силу и прямое действие на территории государств-членов (данный момент отражен как в учредительных договорах, так и в практике Суда ЕС);

в-четвертых, для достижения целей учредительных договоров институты наднациональной организации должны иметь возможность самостоятельно расширять пределы своей компетенции (ст. 235 Договора о ЕЭС и ст. 3 *b* Договора о Европейском союзе).

Данное определение, как уже было заявлено выше, относится только к практике деятельности Европейского союза и не претендует на всеобщность. Хотя, с другой стороны, так как Европейский союз является пионером в интеграционном строительстве с таким объемом делегирования суверенных полномочий в пользу международной организации, то наблюдать где-либо еще практическую реализацию принципа наднациональности просто негде. И, на наш взгляд, всякое сугубо теоретическое изучение наднациональности мало что дает для науки международного права, так как зачастую приводит к отрыву изучаемого явления от реального состояния вещей.

Организация, подобная Европейскому союзу, не может быть поставлена в один ряд ни с традиционной международной организацией, ни с федеративным государством. Имея сходные черты и с тем и с другим, она, тем не менее, отличается от них и представляет собой особенный феномен международной жизни. Именно в этом и состоит «*raison d'être*» понятия «наднациональность». Обогатив им свой методологический инструментарий, науке международного права будет значительно легче описывать процесс западноевропейской интеграции, который, в свою очередь, оказывает все большее влияние на процессы, происходящие в межгосударственной системе в целом.

¹ Kunz J. *Supranational organs*//A.J.I.L. — 1952. — Vol. 4. — P. 695—698.

² Hay P. *Federalism and supranational organisations. Patterns for new legal structures.* — 1996. — P. 214.

³ Reuter P., Combacau I. *Institutions et relations internationales.* — P., 1998. — P. 148.

⁴ Pescatore P. *Le droit de l'integration.* — Leyden, 1972. — P. 33.

⁵ *Lideiner-Wildau K. von.* La supranationalité en tant que principe de droit. — Leyden, 1970. — P. 118.

⁶ *Lasok D., Bridge J.-W.* Introduction to the law of the European Communities. — L., 1982; *Schermers H.-G.* International institutional law. — Vol. 1. — Leyden, 1972.

⁷ *Шибалева Е.А.* К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций//СЖМП. — 1992. — № 4. — С. 45.

⁸ *Фещенко А.С.* Наднациональность в деятельности международных организаций//СЕМП. — 1987. — С. 170.

⁹ *Талалаев А.И.* Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции//СЭВ: основные правовые проблемы. — М., 1975. — С. 369—370.

¹⁰ *Усенко Е.Т.* Суверенная государственность стран—членов СЭВ как предпосылка и фактор их интеграции. — М., 1987. — С. 8.

¹¹ *Костенко М.Л., Лавренова Н.В.* К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС//Европейская интеграция: правовые проблемы. — М., 1992. — С. 44.

¹² *Юмашев Ю.М.* О правовой природе Европейского сообщества//Европейская интеграция: правовые проблемы. — М. 1992. — С. 36.

¹³ Международное право в современном мире. — М., 1991. — С. 8.

¹⁴ Цит. по *Cartou L.* Le Marché commun et le droit public. — P., 1959. — P. 34.

¹⁵ Ibid. — P. 39.

¹⁶ Fact sheets on the European Parliament and the activities of the European Community. — Luxembourg, 1987. — P. 87.

¹⁷ Ibid. — P. 93.

¹⁸ *Cartou L.* Le droit des Communautés européennes et de l'Union européenne. — P., 1994. — P. 247.

¹⁹ CJCE. 13.02.69. Wilhelm et ass//Bundescartellant, aff. 14—68, Rec. — 1969. — P. 15.

²⁰ CJCE. 15.07.64. Costa/E.N.E.L//Op. cit. — P. 1158.

²¹ Ibid. — P. 1158.

²² Ibid. — P. 1159.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid. — P. 1160.

²⁵ Ibid. — P. 1162.

²⁶ *Boulouis J., Chevalier R.-M.* Grands arrêts de la Cour de justice des CE. — P., 1987. — P. 231.

²⁷ Цит. по *Энтин М.Л.* Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. — М., 1987. — С. 89.

²⁸ CJCE. 13.02.69. Wilhelm et ass//Bundeskartellamt, aff. 14—68, Rec. — 1969. — P. 15.

²⁹ CJCE. 13.07.72. Commission des CE/République Italienne, aff. 48—71, Rec. — 1972. — P. 534.

³⁰ Цит. по *Witt B.* De retour à «Costa». La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international//RTDE. — 1984. — № 3. — P. 447.

³¹ Документы Европейского союза. — М., 1994. — Т. 1. — С. 210.

³² Документы Европейского союза. — Т. 2. — С. 55.

³³ Lasok D., Bridge L.-W. Op. cit. — P. 33; Cerexhe E. Le droit européen: les institutions. — Leyden, 1989. — P. 116; Cartou L. Op. cit. — P. 89.

³⁴ Документы Европейского союза. — Т. 2. — С. 56.

³⁵ Там же. — С. 65.

³⁶ Документы Европейского союза. — Т. 1. — С. 247.

³⁷ Там же. — Т. 2. — С. 54.

Статья поступила в редакцию в апреле 1997 г.

Неожиданные результаты научной экспедиции

Закончила свой очередной летне-осенний сезон и приступила к камеральной обработке материалов экспедиция ученых-краеведов и археологов из Архангельска, которая проводила раскопки на острове Мудьюгский в устье Северной Двины. Специалисты работали на месте, где в 1918 году находился концлагерь, устроенный оккупантами.

Известно, что в то время в Архангельске высадились английский экспедиционный корпус генерала Миллера. Менее известно, что в тот же период в тех же местах появились и американские солдаты. Для

международников, как для историков, так и для юристов, определенный интерес представляет тот факт, что уже тогда, задолго до создания, по решению союзников, международной тюрьмы в Шпандау, где по приговору Нюрнбергского трибунала сидели главные военные нацистские преступники, там, под Архангельском, уже был опробован совместный англо-американский способ охраны одного лагеря.

Археологи обнаружили много интересных предметов быта тех лет. Найдены вещи, принадлежавшие узникам-красноармейцам, большевикам, которых англичане и американцы свозили в лагерь со всей округи и с фронта. Для воссоздания более полной картины тех лет участникам экспедиции предстоит поработать и в областном архиве.

Но самым неожиданным и интересным итогом экспедиции оказалась находка, не имеющая прямого отношения к международному праву. Найдена стоянка человека, обитавшего здесь более двух тысяч лет назад. Как оказалось, это самая северная в мире стоянка человека бронзового века.

(Соб. инф.)

