

ПРАВОВАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ: ДО И ПОСЛЕ МААСТРИХТА

Ю.М. Юмашев*

Для признания правосубъектности международной организации решающее значение имеют ее конституционные акты и практика осуществления ею международных отношений, поскольку международную организацию наделяют международной правосубъектностью государства-учредителя. Сам факт наделения международной организации международной правосубъектностью свидетельствует о возможности обладания правами и обязанностями для участия в международных правоотношениях.

Как известно, решающую роль в признании международных организаций в качестве субъектов международного права сыграло консультативное заключение Международного Суда от 11 апреля 1949 г. о возмещении за ущерб, понесенный на службе ООН. В нем, в частности, констатировалось, что ООН является "международным лицом", то есть что "организация – субъект международного права, который обладает правоспособностью осуществлять свои функции путем предъявления международных исков". Но, в отличие от государства, обладающего всей полнотой прав и обязанностей, права и обязанности организации зависят от целей и функций, записанных или подразумеваемых в ее учредительном акте и развитых в дальнейшей практической деятельности. И как следствие этого – международная правосубъектность международных организаций, в отличие от государств, носит производный и функциональный характер, а также не исключает возможности наделения их так называемой "подразумеваемой компетенцией".

Понятие международной правосубъектности, следовательно, выражает правовую индивидуальность международной организации, свидетельствует о ее способности осуществлять права и обязанности в рамках международного правопорядка. Другими словами, понятие международной правосубъектности подчеркивает лишь тот факт, что международная организация автономна в определенной степени по отношению к государствам-членам, которые ее создали. Конкретное же содержание прав и обязанностей, которыми она наделяется, их объем следует искать в ее учредительном акте и частично в практической деятельности. Очень четко эта мысль выражена Г. Кельзенем, который считал, что международная организация обладает специальными правомочиями, включая и право заключать международные договоры, лишь в случаях, ограничительно предусмотренных конкретными постановлениями ее устава¹.

* Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук.

Советская доктрина международного права идет дальше подобного нормативного подхода и допускает расширение правосубъектности международной организации за счет наделения ее "подразумеваемой компетенцией". Это достигается путем принятия необходимых решений ее полномочными органами в соответствии с процедурой, предусмотренной уставом этой организации.

Понятие "подразумеваемая компетенция", наличие которой у международной организации допускалось, кстати, и в рассмотренном консультативном заключении Международного Суда, было в дальнейшем развито западной доктриной.

В современной трактовке под "подразумеваемой компетенцией" понимают полномочия, которые носят вспомогательный, подчиненный характер. Они обязательно должны вытекать из явно выраженных уставных полномочий, как бы являясь их продолжением, их производной, и только в таком качестве могут применяться для достижения целей международной организации. При отсутствии уставных норм, наделяющих организацию соответствующими полномочиями, их нельзя подразумевать. Так что при определении подразумеваемой компетенции и ее объема все фактически сводится к толкованию устава конкретной международной организации, к которому применяются общие правила толкования международных договоров.

Первоосновой правового положения международных организаций является, таким образом, международный многосторонний договор. Он дает "жизнь" международной организации, устанавливает ее цели и задачи, ее функции и компетенцию, порядок взаимоотношений между организацией и государствами-членами, определяет сферу деятельности, наделяет необходимыми юридическими инструментами для осуществления этой деятельности, а также создает ее организационную структуру и внутренний распорядок. Именно на основании этого договора выявляется наличие правосубъектности у международной организации и ее объем. Словом, в отсутствие международно-правовых норм, определяющих правовое положение международных организаций, конститутивный акт служит им юридической базой для существования и деятельности.

Именно такая роль отводилась Римскому договору при создании Европейского экономического сообщества, которое считается формально региональной международной организацией². Согласно статье 210, государства-основатели наделили ЕЭС правосубъектностью и тем самым создали самостоятельную международную организацию с собственной волей и качествами юридического лица³. Причем термин "правосубъектность" толкуется в общем плане, и считается, что она включает в себя и понятие международ-

ной правосубъектности. Понятие международной правосубъектности включает в себя, в частности, договорную правоспособность, право обмениваться дипломатическими миссиями (право посольства), право выступать в Международном Суде и отвечать по своим обязательствам и т.д.

Об общем характере статьи 210 судят, во-первых, по тому факту, что она предшествует статье 211, в которой речь идет о правоспособности ЕЭС во внутренних правопорядках государств-членов⁴. А во-вторых, потому, что Суд пришел к выводу, согласно которому наделение Сообщества правосубъектностью в статье 210 означает, что во внешней сфере оно обладает правом "международного представительства" и правоспособностью устанавливать договорные связи с третьими странами⁵. Кроме того, если в уставе международной организации вообще нет упоминания о договорной правоспособности как об одном из важнейших элементов ее международной правосубъектности, то это подразумевается "имплицитно"⁶.

Правосубъектность Сообщества выражает не более как способность действовать самостоятельно наряду с государствами-членами во внутреннем и международном плане. Конкретное же содержание этой способности можно установить, лишь обращаясь к нормам Римского договора о ЕЭС и к практике Сообщества. Подобно большинству международных организаций, ЕЭС может действовать только на основе принципа "приданных полномочий", то есть в рамках соответствующих норм своего устава (Римского договора). Это свидетельствует о том, что Сообщество создавали в соответствии с классическими канонами международного публичного права. В то же время оно обладает характерными чертами, отличающими его от традиционных международных организаций.

Среди них можно назвать значительную самостоятельность Сообщества по отношению к государствам-членам. В частности, у ЕЭС есть собственные финансовые средства и сильно развитая институциональная система, оно не может прекратить существование исключительно по воле государств-членов и без участия своих руководящих органов. Эти органы наделены правом принимать определенные решения большинством голосов, а не единогласно. Их некоторые правовые акты (регламенты) обязательны не только для государств-членов, но и для их граждан и имеют прямое действие в отношении и тех, и других.

Кроме того, – и это главное – Сообщество обладает собственным правопорядком, который отличается как от международного права, так и от правопорядков государств-членов. Суд Сообщества констатировал, что ЕЭС по своей природе не что иное, как новый правопорядок, который действует как в отношении государств-чле-

нов, так и их граждан, наделяя их непосредственно правами и обязанностями⁷. В процессе функционирования ЕЭС государства-члены в целом признали существование правопорядка Сообщества.

Справедливости ради следует отметить, что большинство из перечисленных элементов правового статуса Сообщества, за исключением, может быть, автономного правопорядка, в большей или меньшей степени присуще традиционным международным организациям. По крайней мере, эти элементы не представляют для них нечто качественно новое. Отличие здесь скорее количественное. Что же касается самостоятельного правопорядка ЕЭС, то он не нарушает международно-правового характера учредительных договоров, и потому Сообщество сохраняет общие черты межправительственных организаций.

Такая двойственность вызвала оживленную дискуссию в западной доктрине о правовой природе ЕЭС. Одни ученые полагают, что ЕЭС остается в сфере действия международного права и представляет собой классическую межгосударственную организацию, хотя и обладающую определенными особенностями. Другие, наоборот, считают, что различия между ЕЭС и международными организациями заключаются не в частностях, а в сути. Международные организации действуют в сфере межгосударственного сотрудничества, не затрагивают внутренних функций государств-членов и не покушаются на функциональную структуру современного международного сообщества, состоящего из суверенных государств. А ЕЭС – это наднациональная организация, так как его задача заключается в унификации – по крайней мере, частичной – территорий, населения и экономик государств-членов. С этой целью оно наделяется полномочиями, аналогичными государственным, и использует их на территории государств-членов и в отношении их граждан. В определенной мере это влияет на структуру международного сообщества и ведет к пересмотру традиционных взглядов на суверенитет. В результате, по мнению сторонников концепции "наднациональности" ЕЭС, среди объединений государств могут образовываться "новые политические структуры", которые "вышли из зоны традиционных межгосударственных отношений, но еще не вошли в зону государственных отношений, то есть не превратились в государство"⁸. В данном случае, как нам представляется, для обоснования "наднациональности" ЕЭС акцент делается не столько на правовых различиях с международными организациями (хотя и это имеет место), сколько на политических целях, ради которых создавалось Сообщество.

Одновременно дискуссия велась между сторонниками конфедеративной и федеративной природы ЕЭС. Конфедерация – это основанный на международном договоре союз государств, которые

сохраняют полный суверенитет и делегируют властные полномочия в крайне узких пределах, главным образом для обеспечения коллективными усилиями внутренней и внешней безопасности каждого из них. Это касается прежде всего оборонной и внешней политики. Государства – члены конфедерации обязуются не заключать договоры с третьими странами, наносящие ущерб конфедерации или ее участникам. Фактически деятельность конфедерации относится к области международно-правовых отношений. И потому ее органы полномочны осуществлять свою компетенцию только в отношении государств-членов как субъектов международного права, а не их граждан. Государства-члены могут самостоятельно вступать в отношения с третьими странами и становиться участниками международных организаций.

Федерация, в отличие от конфедерации, – понятие не международного, а государственного права. Это не союз государств, а единое союзное государство. Во внешней сфере субъектом международного права становится федерация, а страны-участницы утрачивают это качество и не могут самостоятельно выступать в международных отношениях. Как отмечал еще в начале века в своем фундаментальном труде "Теория федерализма" А. Яценко, международное сообщество и входящие в него государства имеют дело с федеральным государством, а не с его членами. Право посольства и договорное право членов федерации если и сохраняются, то только в качестве исторического пережитка, политической декларации⁹. В этом же духе высказывался и Г. Еллинек. Он отмечал, что союзной государственной власти всегда принадлежит право и обязанность представлять союзное государство вовне, равно как и право войны и мира. Сохраняют ли и в каких пределах отдельные государства – члены федерации международно-правовую личность и могут ли они поэтому поддерживать международно-правовые отношения с иностранными державами или между собой, или с союзным государством – определяется союзной конституцией¹⁰.

Во внутренней сфере органы федерации наделяются общей законодательной компетенцией и правом распределять полномочия между федерацией и ее членами. Их акты имеют в отношении граждан стран – участниц федерации прямое действие, а не путем опосредствования их актами государственных органов последних, как это имеет место в конфедерации.

Некоторые черты, свойственные федерации, усматривают в упомянутом автономном правопорядке ЕЭС, который распространяется не только на государства-члены, но и на их граждан. Это дало основание некоторым западным авторам утверждать, что оно (т.е. право Сообщества) "эволюционирует в сторону своего рода конституции ЕЭС"¹¹.

Действительно, институциональная система ЕЭС сориентирована скорее на государственную модель, нежели на международно-правовую. Но Совет министров Сообщества, основной орган, наделенный правотворческой компетенцией, и его инфраструктурное подразделение в лице комитета постоянных представителей – типичные представительные органы, как в традиционных международных организациях.

Что же касается принципа принятия решений большинством голосов, то он известен международным организациям. Более того, после институционального кризиса 1965 года, когда Франция проводила политику "пустого стула" в органах Сообщества в знак протеста против расширения наднациональных полномочий Комиссии ЕС (КЕС), все важные вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государств-членов, стали решаться путем единогласия. Принцип согласования волей участников положен в основу функционирования и Европейского совета, созданного в 1974 году и представляющего собой не что иное, как институционализованные международные конференции глав государств и правительств государств-членов, проводимые на постоянной основе.

Против усиления наднациональных элементов в институциональной системе ЕС свидетельствует и тот факт, что был отвергнут проект договора о политическом союзе, разработанный Европейским парламентом в 1984 году. Вместо этого ЕС ограничилось принятием Единого европейского акта. В интересующем нас институциональном аспекте в нем был закреплен принцип принятия решения Советом ЕС большинством голосов, а также несколько расширен круг вопросов, по которым Совет обязан при принятии решений учитывать рекомендации Европейского парламента, но только если он их одобрит предписанным большинством голосов. (Кстати, члены Совета ЕС – представители государств-членов, а не международные чиновники.) К этому следует добавить, что Суд Сообщества, являющийся наряду с КЕС наднациональным органом, не решается в своей практике содействовать усилению наднациональных элементов процедуры принятия решений в ЕС.

В основе процесса принятия решений Сообществом лежат скорее общепринятые нормы международного сотрудничества, а не диктат наднациональных органов: в Римском договоре не предусмотрены санкции в отношении государств-членов в случае нарушения ими права Сообщества или решений Суда ЕС. Причем Суд может лишь рекомендовать государству-члену принять необходимые меры по устранению допущенных нарушений (не определяя при этом сроков), а также уточнить в этой связи его обязательства по Римскому договору. Государство-член само решает, исправить нарушение

или нет. Тем не менее государства-члены в подавляющем большинстве случаев фактически добровольно исправляют допущенные нарушения¹², так что и в данном случае приверженность Сообщества международному праву очевидна.

Иная ситуация в "нормативной сфере", то есть в праве ЕС. Здесь отличие Сообщества от традиционных международных организаций особенно заметно. Поэтому представляется целесообразным проследить процесс обособления права ЕС от международного публичного права и права государств-членов путем создания собственного правопорядка. Решающую роль здесь сыграла практика Суда ЕС.

Для Суда понятие Сообщества неотделимо от "рождения" нового правопорядка. Правопорядок ЕС имеет международно-правовое происхождение, поскольку в его основе лежат Парижский договор о ЕОУС и Римские договоры о ЕЭС и Евратоме, международно-правовая природа которых не оспаривается. Не случайно в одном из своих решений (1963 г.) по делу "Ван Генд эн Лоос" Суд провозгласил, что Сообщество создало *"новый правопорядок международного права"* (курсив мой. — Ю.Ю.), в интересах которого государства-члены ограничили, хотя и незначительно и в отдельных сферах, свои суверенные права и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их физические и юридические лица, и, следовательно, право Сообщества, независимо от законодательства государств-членов, создает права и обязанности их индивидов (т.е. физических и юридических лиц). И эти права и обязанности имеют специфическую природу.

В сущности, юридическая конструкция Суда, связанная с выделением правопорядка ЕС, носит искусственный и в какой-то мере принудительный характер — по крайней мере, с точки зрения международного права. Прежде всего бросается в глаза проводимое Судом различие между договором и обычными международными соглашениями для утверждения примата Договора о ЕЭС и права, творимого на его основе, в правопорядках государств-членов. Причем примат права Сообщества утверждается не на основе международно-правовых норм, а необходимостью его единообразного, унифицированного применения в государствах-членах, так как в противном случае будет поставлено под угрозу достижение целей договора, провозглашенных в статье 5 (2), по которой государства-члены обязаны воздерживаться от любых мер, препятствующих реализации целей ЕЭС, а также выполнение статьи 7, запрещающей дискриминацию по национальному признаку.

Вообще принцип единообразного применения права Сообщества рассматривается в качестве жизненно важного условия существования концепции Сообщества. Особенно четко это сформулировал

Хальштейн, председатель КЕС в 60-е годы: "...Сообщество не обладает ни административной инфраструктурой, ни прерогативами власти и принуждения, ни армией, ни полицией. Его единственный инструмент – его собственное право. Очевидно, что миссия Сообщества будет поставлена под угрозу и без всякого сомнения потерпит провал, если этот единственный инструмент реализации целей ЕЭС потеряет свой характер обязательного единообразия во всех государствах-членах"¹³.

Таким образом, Суд сначала вычленяет право ЕС из международного права, чтобы подчеркнуть его особую природу, и затем выводит его примат из него самого, а не из международного права. И в этом, с нашей точки зрения, проявляется не международно-правовой, а государственно-правовой подход Суда к развитию права ЕС. Оно рассматривается им уже не как часть международного права, а как образующее собственный правопорядок, который одновременно не зависит от правопорядков государств-членов. Словом, Суд для достижения примата права Сообщества в правопорядках государств-членов как бы молчаливо разрывает его связи с международным правом, но не окончательно. Такой вывод можно сделать, в частности, на основании первой фразы его решения 1964 года: "В противоположность обычным международным соглашениям Договор о ЕЭС создает собственный правопорядок..."

Но именно в концепции собственного правопорядка видна искусственность построений Суда. В этом случае с формально-юридической точки зрения ни международное, ни национальное право не должны рассматриваться как источники права ЕС. Они не относятся к юрисдикции Сообщества, и их нормы не могут изменяться или отвергаться его органами по собственному усмотрению. И потому с помощью скорее театрального, чем юридического приема "Deus ex machina" сделано допущение, что и международное, и национальное право государств-членов, становясь частью права ЕС, должны рассматриваться как его источники¹⁴.

Столь сложные взаимоотношения между международным правом, правом государств-членов и правом Сообщества вызвали большие трудности при применении этого последнего как на национальном, так и на международном уровне. И хотя Суд Сообществ декларировал в деле "Коста против ЭНЕЛ" обязательность применения права Сообщества национальными судами государств-членов, это решение долгое время оставалось мертвой буквой. Выше уже указывалось, что, согласно Римскому договору, Суд обязан действовать в соответствии с международным правом. Он не может заставить национальные власти принять свою интерпретацию договора и навязать свои решения. В его компетенцию входит лишь метод

убеждения. И потому признанию судами государств-членов концепции Суда о примате и прямом применении права Сообщества в национальных правовых порядках предшествовал продолжительный и болезненный период адаптации. Последними в середине 80-х годов приняли концепцию верховенства права Сообщества конституционные суды Италии и ФРГ. Так, конституционный суд ФРГ признал примат права ЕС в области защиты основных прав западногерманских граждан и подчеркнул, что национальные суды более не компетентны проверять содержание этого права и контролировать его применение с точки зрения соответствия конституции ФРГ¹⁵.

Говоря о "нормативном аспекте" правовой природы Сообщества, следует подчеркнуть, что в конечном счете оно добивается подчинения государств-членов своему правовому порядку прежде всего путем сотрудничества с властями и судами государств-членов. Кроме того, практика Суда является одним из факторов, который стимулирует развитие интеграционных процессов в определенном направлении. Реализация же интеграционных целей осуществляется органами Сообщества, и в первую очередь Советом, который, как указывалось выше, является фактически органом межгосударственного сотрудничества.

Что касается экономического аспекта рассматриваемого нами вопроса, то Сообщество представляет собой объединение государств для совместного хозяйственного развития в интересах каждого из них. Фундаментом этого объединения служит "Общий рынок". Данное понятие определяет одновременно цели, предмет деятельности и специфику Сообщества. Термин "рынок" свидетельствует о приверженности государств-членов принципам свободной конкуренции. А термин "общий" не только говорит о стремлении достичь в конечном счете объединения экономик государств-членов, но и определяет совместный характер их образа действий для достижения поставленной цели.

И здесь практика Суда Сообществ сыграла решающую роль в наполнении этих понятий юридическим содержанием. В своих решениях Суд разработал принципы и цели, с помощью которых понятие "Общий рынок" превратилось в инструмент органов ЕС, регулирующий действия государств-членов, их юридических и физических лиц в хозяйственной сфере. Это прежде всего принцип "добровольной экономической солидарности", который лежит в основе эффективного функционирования "Общего рынка", составляет суть его юридического механизма¹⁶. Главным атрибутом этого принципа является "общий интерес". Для органов ЕС данное выражение означает принятие решений в пользу "общих интересов" Сообщества в случае их столкновения с национальными интересами государств-членов.

Последние, в свою очередь, должны воздерживаться от действий, противоречащих "общему интересу" Сообщества, и способствовать его реализации. Как следствие этого, их суверенитет должен уступать "солидарности", которая служит фундаментом всей системы Сообщества. Следует отметить, что понятия "солидарность" и "общий интерес" были выработаны на основе межгосударственного согласования в органах Сообщества, характерного для практики международных организаций. Так, еще в начале 70-х годов Суд констатировал, что решения в Совете принимаются сообща и после согласования со всеми участниками. Более того, в регламенте Совета учитываются особые позиции заинтересованных государств-членов, высказанные во время его подготовки, а институциональная система Сообщества предлагает им необходимые средства для выполнения регламентов, принимая во внимание возникшие у них экономические трудности. Поэтому эти государства-члены должны уважать принципы "Общего рынка" и законные интересы других государств-членов. В противном случае будет поставлено под угрозу равенство государств-членов перед правом Сообщества, а их граждане подвергнутся дискриминации.

Таким образом, и в данном случае наднациональные цели достигаются с помощью межгосударственного согласования. О добровольном характере экономической солидарности свидетельствует действие в рамках ЕС так называемой "европейской валютной системы", участниками которой являются не все государства-члены.

К. Кольяр на основе сравнительного изучения федеральных учреждений в различных странах выделил общую тенденцию, согласно которой в компетенцию властей входят вопросы монетной системы, мер и весов, средств связи, экономики, торговли, таможенных сборов¹⁷.

Итак, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в правовой природе Европейского сообщества не существует четко очерченных границ, разделяющих понятия наднационального и межгосударственного, если понимать под национальным в общем плане ограничение суверенных прав государств – членов организации, которую они создали. Многое зависит от целей, которые ставят перед собой государства-члены, основывая организацию, от существующих в них политических, экономических и социальных предпосылок для реализации этих целей, близости и уровня развития правовых систем, общности и взаимопроникновения культур. Поэтому проблему правовой природы ЕС нельзя рассматривать лишь как юридический

аспект ее соответствия или несоответствия современному состоянию развития международного права. Необходимо учитывать как можно более широкий спектр факторов, составляющих, по крайней мере, политическую, экономическую, правовую и культурную среды существования Сообщества, деятельность которого охватывает все стороны общественной жизни большинства населения Западной Европы.

Разумеется, значительную роль играют общие тенденции развития мирового сообщества, влияющие и на состояние международного права. Конец XX века (как, впрочем, и предыдущего) – эпоха нестабильности и перемен, переоценки традиционных ценностей, качественных изменений в массовом и индивидуальном сознании, образе мышления, эпоха появления новых целей, приоритетов, социальных ориентиров и критериев.

Происходит "утрата определенности", и наступает период множественности оценок происходящего. Интеллектуальный плюрализм – предвестник качественных сдвигов в различных сферах общественной жизни мирового сообщества. Определяющее влияние на пути его развития оказывают объективные и тесно связанные между собой процессы всеобщей интернационализации, взаимозависимости и региональной интеграции. Усиливаются роль и значение индивидов и юридических лиц как участников международного общения, стремительно растет число международных организаций. Под воздействием этих объективных процессов намечаются и новые тенденции в международном праве. Не исключено, что оно стоит на пороге нетрадиционных подходов к своим освященным временем классическим принципам. В частности, Е.А. Шибаева отмечает, что деятельность международных организаций уже вносит элемент "качественного своеобразия" в международное право¹⁸. С еще большим основанием можно утверждать, что ЕС в значительной степени меняет сложившееся представление о возможностях и границах деятельности международных организаций, их отношениях с государствами-членами. Сообщество являет собой пример того, как в новых условиях государства-члены вкладывают более широкое содержание в понятие межгосударственного сотрудничества, и это диктует модель их поведения и определяет характер их взаимоотношений с созданной ими организацией. И в связи с этим ЕС, с нашей точки зрения, представляет собой международную организацию, имеющую особые отношения с государствами-членами.

В свете сказанного в вопросе о правовой природе ЕС акцент следовало бы делать не на наднациональности Сообщества, а на назревшей необходимости расширять нормативное содержание международного права. Такой подход отнюдь не означал бы покушения на его основные принципы, а лишь отражал бы богатство содержания, способность адекватно отвечать на вызов времени и приспособляться к меняющейся действительности.

Правовая природа ЕС не укладывается полностью в прокрустово ложе существующих юридических конструкций международных организаций. И это приводит иногда к противоречивому толкованию положений многосторонних международных соглашений, касающихся ЕС. Характерным примером может служить Конвенция ООН по морскому праву 1982 года¹⁹. Согласно Приложению IX к этой конвенции, ее участником может стать "международная межправительственная организация", которой ее государства-члены передали компетенцию в вопросах, регулируемых настоящей конвенцией, "в том числе компетенцию по заключению договоров, относящихся к таким вопросам" (ст. 1; п. 2 ст. 4). При этом государства – члены данной международной организации не осуществляют компетенцию, которую они ей передали (п. 3 ст. 4). Однако в то же время в случае конфликта между обязательствами международной организации по конвенции и ее обязательствами, вытекающими из учредительных документов организации, преимущественную силу имеют обязательства, вытекающие из конвенции (п. 6 ст. 4). А согласно статьям 61 и 62 конвенции, государства-участники определяют допустимый улов и цели использования живых ресурсов в своей исключительной экономической зоне. В ЕС же это компетенция органов Сообщества, а не государств-членов, поскольку ресурсы моря и рыболовство подпадают под единую сельскохозяйственную политику. Нет ясности и в вопросе ответственности участников конвенции (ст. 6). Этот вопрос, по-видимому, по-разному должен решаться в отношении государств и организаций. Так что нельзя сказать, что уже найден четкий международно-правовой механизм, регулирующий участие Сообщества в многосторонних международных соглашениях. Эта проблема нуждается в тщательном изучении не только в связи с ее теоретической значимостью. Она может стать актуальной и для нашей страны, поскольку взаимоотношения между членами СНГ коренным образом изменились и приобрели международно-правовой оттенок.

Попытки некоторых теоретиков права ЕС решать противоречия, возникающие в связи с участием Сообщества в многосторонних

международных соглашениях, путем приравнивания его к государству неправомерны²⁰. Ни автономный правопорядок, ни другие отличительные особенности не позволяют квалифицировать ЕС ни как наднациональную организацию, ни как сложившееся государственное объединение федерального типа²¹. Не случайно термин "наднациональность" отсутствует в договорах о ЕЭС и Евратоме. Этот термин вообще мало используется, ведь деятельность Сообщества, хотя и принимает все более институциональный характер, все же часто осуществляется путем межгосударственного сотрудничества²².

В западной доктрине преобладает точка зрения, согласно которой Сообщество рассматривается как ассоциация суверенных государств с тенденцией развития к объединению федералистского типа²³. Однако до сих пор остается неясным, возобладают ли в развитии интеграционной системы Сообщества элементы федерализма или решающую роль будет играть межгосударственное сотрудничество традиционного типа.

Свидетельством тому является маастрихтский Договор о Европейском союзе, подписанный государствами-членами 7 февраля 1992 г.²⁴ И хотя Договор не может вступить в силу (по крайней мере в его первоначальном виде) из-за отрицательных результатов референдума в Дании по вопросу о его ратификации, представляется целесообразным коснуться в общем плане его структуры и основных положений с единственной целью посмотреть, какие контуры "архитектуры объединенной Европы" намереваются придать своему "детищу". Этот договор (объемом в несколько десятков страниц) состоит из преамбулы и 19 статей, поименованных буквами латинского алфавита от "А" до "S". Статьи сгруппированы в семь разделов:

- I. Общие положения.
- II. Положения, вносящие изменения в Договор о ЕЭС.
- III. Положения, вносящие изменения в Договор о ЕОУС.
- IV. Положения, вносящие изменения в Договор о Евратоме.
- V. Положения, касающиеся проведения общей внешней и оборонной политики.
- VI. Положения в области правосудия и внутренних дел.
- VII. Заключительные положения.

Приложение к Маастрихтскому договору содержит 17 протоколов, 16 из которых стороны договорились рассматривать в качестве приложений к Договору о ЕС, а последний – ко всем трем учредительным договорам и к Договору о Европейском союзе. Неотъемлемой частью Маастрихтского договора являются и 33 его декларации, приведенные в Заключительном акте конференции государств-чле-

нов по созданию экономического и валютного союза и политического союза.

Договор должен вступить в силу 1 января 1993 г., при условии его ратификации к этому сроку всеми участниками, или же в первый день месяца, следующего за датой передачи депозитарию ратификационной грамоты последним участником, ратифицировавшим договор позднее указанного срока.

Следует отметить, что Англия не подписала Протокол о социальной политике, содержащий Соглашение о социальной политике, а также зарезервировала за собою право отказаться от участия в завершающем, третьем этапе Экономического и валютного союза.

Для оценки Маастрихтского договора с точки зрения правовой природы Сообщества важно отметить, что он вносит существенные изменения и дополнения в учредительные договоры, но не заменяет их и потому служит наряду с ними новым источником права ЕС.

И хотя, согласно данному договору, термин "Европейское экономическое сообщество" заменяется на термин "Европейское сообщество" и устанавливается единая институциональная система органов – Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд Сообществ, Аудиторский суд, основу Европейского союза будут, как и прежде, составлять Европейские сообщества, компетенция которых отныне расширяется и включает в себя проведение общей политики в новых сферах общественной жизни государств-членов и новые формы их взаимного сотрудничества (ст. "А").

Это подтверждается и в статье "Е", согласно которой Европейский парламент, Совет, Комиссия и Суд Сообществ будут осуществлять свои функции как на основе учредительных договоров и договоров и актов, изменяющих и дополняющих их, так и норм настоящего Договора о Европейском союзе.

Множественность источников права Сообщества ставит проблему установления их приоритетности. С формально юридической точки зрения примат должен иметь Маастрихтский договор. Тем не менее в одной из его деклараций предусматривается проведение в 1996 году межправительственной конференции с целью пересмотреть классификацию актов Сообщества и "установить иерархию между их различными категориями".

В целом же анализ содержания Маастрихтского договора показывает, что он призван максимально расширить сферу действия интеграционных процессов во всех аспектах социально-экономической жизни Сообщества и обеспечить гарантии их необратимости.

С этой целью наиболее энергичные шаги были предприняты в валютно-финансовой области. До конца нынешнего столетия пред-

усматривается создание (в три этапа) Экономического и валютного союза (ЭВС) с европейской системой центральных банков (ЕСЦБ), Европейским центральным банком (ЕЦБ) и единой валютой – ЭКЮ, которая должна будет заменить национальные валюты государств-членов. К ЭВС Сообщество идет с 1970 года, и, учитывая неудачные попытки осуществления этой сложной задачи в прошлом, авторы договора предусмотрели ряд жестких мер, направленных на достижение синхронного, взаимозависимого и безинфляционного функционирования кредитно-финансовых систем государств-членов, на оздоровление их бюджетов и на более тесное переплетение их экономик.

С подписанием договора важное продвижение вперед по сравнению с учредительными договорами (Римским и Парижским) было сделано в области внешней политики и безопасности. Отныне государства-члены должны будут систематически сотрудничать с Сообществом и между собой на основе совместно осуществляемых действий. При разработке Советом министров Сообщества общей позиции по внешнеполитическим вопросам государства-члены обязаны добиваться того, чтобы их действия в данной сфере соответствовали этой позиции. При этом Совет министров ЕС будет руководствоваться общими директивами Европейского совета, чтобы обеспечить "единство, стабильность и эффективность действий союза". А по внешней политике в области безопасности важнейшим структурным элементом признан Западноевропейский союз, который призван служить связывающим звеном с НАТО.

Что же касается внутренней сферы, то здесь деятельность союза будет осуществляться совместно с государствами-членами в области образования, регионального развития (предусматривается создание специального фонда Сообщества развития регионов), здравоохранения, науки и технологии, энергетики, транспорта и телекоммуникаций, окружающей среды, защиты прав потребителей, гражданских прав и туризма, стимулирования конкурентоспособности промышленности государств-членов (особенно поддержки малых и средних предприятий).

Предприняты также шаги по налаживанию более тесного сотрудничества государств-членов в вопросах внутренней безопасности, таких как иммиграционная политика, борьба с наркотиками и т.д.

Специальным протоколом оформлено соглашение о проведении общей социальной политики, касающейся прежде всего защиты интересов трудящихся.

Наконец, договор вводит понятие "гражданства союза", которым обладают граждане государств-членов. Отныне они могут избирать и быть избранными в любом из государств-членов в муници-

пальные органы и в Европейский парламент, независимо от того, являются они или нет гражданами государства-члена, на территории которого они постоянно проживают и принимают участие в выборах.

В институциональном аспекте также произошло некоторое перераспределение компетенций в пользу Европейского парламента (ЕП). В частности, еще более усилена компетенция ЕП по контролю за финансами Сообщества. А в ряде случаев договор наделяет его правом участвовать наряду с советом в законотворческом процессе. Расширены полномочия ЕП и в области прав человека. Он может назначать омбудсмана, который будет контролировать деятельность органов Сообщества с точки зрения должного применения ими права Сообщества в отношении граждан и юридических лиц государств-членов. А Суду Сообществ предоставлено право налагать штраф на государства-члены, не выполняющие его решений.

Аналогичные изменения, усиливающие федеративные тенденции, внесены Договором о Европейском союзе и в учредительные договоры о ЕОУС и Евратоме.

Таким образом, настоящий договор бесспорно свидетельствует о стремлении нынешних политиков придать развитию интеграционных процессов в Сообществе еще более наднациональный характер.

Однако вряд ли на этом основании можно делать далеко идущие выводы. Прежде всего, государства-члены были и остаются активными участниками интеграционных процессов. Не случайно в одной из деклараций договора подчеркивается необходимость более широкого вовлечения национальных парламентов в деятельность ЕП. Европейский совет как межгосударственный орган усиливает свое влияние, сохраняется принцип единогласия при решении многих принципиальных вопросов. А важные вопросы внешней политики и внешней и внутренней безопасности по-прежнему остаются в компетенции государств-членов, хотя и рассматриваются как "предмет общего интереса". Роль же органов Сообщества здесь ограничивается стимулированием более тесного сотрудничества государств-членов.

Кроме того, в договоре закреплен принцип "субсидиарности" деятельности Сообщества. Согласно этому принципу, Сообщество принимает участие в реализации интеграционных процессов вне рамок своей исключительной компетенции только в том случае, если самостоятельные действия государств-членов окажутся по какой-либо причине недостаточно эффективными. И это означает, что договор допускает использование местными органами самоуправления государств-членов своих полномочий на уровне Сообщества.

В договоре сохранена также и "защитная оговорка" для государств-членов и в финансовой сфере. Центральные банки государств-

членов, являясь частью ЕСЦБ, могут действовать в определенных случаях самостоятельно.

В институциональном плане перераспределение компетенций между органами Сообщества сделало исключительно громоздкой и сложной процедуру принятия решений, что вряд ли будет способствовать улучшению ее эффективности. А предполагаемое до 2000 года очередное расширение Сообщества за счет некоторых стран ЕАСТ скорее всего затруднит развитие федералистских тенденций в ЕС.

Не следует также забывать о набирающей силу глобальной тенденции к сепаратизму и национальной обособленности. Этот процесс в настоящий момент наиболее интенсивно развивается в Европе. И затрагивает не только страны Центральной и Восточной Европы, но и государства-члены. Так, Германия признала независимость Хорватии и Словении, навязав фактически свою волю Сообществу и превратив тем самым обязательство занимать общую позицию в важных внешнеполитических вопросах в простую декларацию²⁵. А в ответ на критику со стороны ряда государств-членов Г. Коль заявил, что Германии давно пора играть во внешней политике ведущую роль, адекватную ее экономической мощи.

И хотя, судя по договору, идея Сообщества все более проникает в сознание граждан государств-членов, для дальнейшего прогресса в разработке правовой формы, наиболее подходящей для его эффективного функционирования, потребуются решение не столько политических, экономических и юридических, сколько психологических проблем, связанных с процессом преодоления национальных барьеров, осознанием народами государств-членов своей общности, развитием у их граждан "европейского мышления". Только тогда концепция "европейского дома" начнет приобретать более отчетливые и конкретные очертания.

В этой связи небезынтересно провести небольшой экскурс в историю. Интенсивный процесс интернационализации международных связей, включая и экономические, наблюдался и в конце прошлого – начале нынешнего века. Уже тогда отмечалась экономическая и военно-политическая взаимозависимость европейских государств, что нашло свое выражение в актуальности лозунга "Соединенные Штаты Европы" для дальнейшего развития континента²⁶. Однако первая мировая война и образование новых государств на обломках монархий нанесли серьезный удар развитию объединительных тенденций в Европе. В конце нынешнего века ситуация как бы повторяется. И параллельно с интеграционными процессами происходит интенсивный распад федеративных образований, который, в свою очередь, является следствием растущего национального самосознания населяющих их народов.

Сложность и неоднозначность изменений в индивидуальном и общественном сознании, которые неизбежно происходят в результате преобразований устоявшихся политических и экономических структур и институтов, удачно охарактеризовал бывший председатель центрального банка ФРГ Херренхаузен, убитый террористами в 1989 году. На вопрос руководителей бывшего Советского Союза об ориентировочных сроках успешного завершения перестройки он ответил, что для этого потребуется, по крайней мере, два поколения: одно будет *хотеть*, но лишь второе *сможет*.

Применяя эту "формулу" к Европейскому сообществу, отметим, что первое поколение политиков, экономистов и юристов *смогло* создать необходимые предпосылки для формирования объединенной Европы федералистского типа, но вот *захочет* ли новое поколение завершить начатое дело, покажет будущее. Другими словами, усилия по созданию "Европейского союза" можно рассматривать или как завершение одного этапа интеграции, или как начало нового. Представляется, что Маастрихтский договор – это прежде всего подведение итогов более чем 30-летнего "европейского строительства".

Как отмечалось выше, конец одного века – начало следующего – эпоха непредсказуемых перемен и парадоксов²⁷. Это становится тем более характерным для наступающего XXI столетия, когда научно-технический прогресс, особенно в области микроэлектроники, становится инструментом развития каждой отдельной личности, способствуя, так сказать, ее суверенизации и усилению ее влияния на эволюцию социально-политических структур.

На данном же этапе если и позволительно савить вопрос о федерализме применительно к определению правовой природы ЕС, то только в том плане, что практика Сообщества вносит существенные коррективы в классическое содержание этого понятия.

¹ Kelsen H. The Law of the United Nations. – L., 1950. – P.330.

² Тексты статей Римского договора даются по: *Europaëis che Gemein-schaften: Dokumente.* – В., 1988.

³ Подробнее о понятии "воли международной организации" см.: Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. – М., 1974. – С. 119 и др. По его мнению, это результат согласования воли и интересов государств-членов, а не их слияния.

⁴ Статья 211 гласит: "ЕЭС пользуется в государствах-членах полной и наиболее широкой право- и дееспособностью, которая признается за национальными юридическими лицами; оно может приобретать и отчуждать, в особенности движимость и недвижимость, равно как быть стороной в суде. С этой целью его представляет комиссия". Однако на практике иск может предъявлять-

ся к любому из институтов ЕЭС. См. **Schermers H.G., Waelbroeck D.F.** *Judicial Protection in the European Communities.* — Deventer, 1987. — P.314, 419.

⁵ **Boulouis J., Chevalier R.-M.** *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés Européennes.* Т.1 — P., 1983. — P. 237.

⁶ См. **Усенко Е.Т.** О договорной компетенции СЭВ//Сов. государство и право. — 1979. — № 6. — С.,102; **Талалаев А.Н.** *Право международных договоров.* — М., 1980. — С. 89.

⁷ **Boulouis J., Chevalier R.-M.** *Op. cit.* — P. 2.

⁸ **Pescatore P.** *Le droit de l'intégration.* — Leyden, 1972. — P. 31.

⁹ **Яценко А.** *Теория федерализма.* — Юрьев, 1912. — С. 330—331.

¹⁰ **Еллинек Г.** *Право современного государства.* — Т.1 — СПб., 1903. — С. 523. Аналогичную точку зрения по вопросу о федерализме в международном праве высказывают и современные авторы. См., например, **Кольяр К.** *Международные организации и учреждения.* — М., 1972. — С. 59 и др.

¹¹ **Thirty Years of Community Law.** Luxembourg, 1983. — P. 40.

¹² **Ebke W.F.** *Les techniques contentieuses d'application du droit des communautés européennes // Revue trimestrielle de droit européen (RTDE).* — 1986. — № 2. — P.226.

¹³ Цит. по: **Witt B. de.** *Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international // RTDE.* — 1984. — № 3. — P. 445.

¹⁴ **Schermers H.G., Waelbroeck D.F.** *Op. cit.* — P. 88-89.

¹⁵ *Ibid.* — P. 121—124.

¹⁶ **Boulouis J., Chevalier R.-M.** *Op. cit.* — P. 229.

¹⁷ **Кольяр К.** *Указ. соч.* — С. 75.

¹⁸ **Шibaева Е.А.** *Право международных организаций.* — М., 1986. — С. 136.

¹⁹ Текст см. **Конвенция ООН по морскому праву с приложениями и предметным указателем.** — Нью-Йорк, 1984.

²⁰ См., например, **Groux.** "Territorialité" et droit communautaire // RTDE. — 1987. — № 1. — P. 30—31.

²¹ Как показал в свое время еще Г.Еллинек, предшественники современных международных организаций — союзы государств, основанные на международном договоре, — могли иметь собственные органы, включая и ассамблеи, состоящие из парламентских делегаций государств-членов. Хотя расширение компетенции союза требовало единогласия, решения его органов в пределах установленной компетенции могли приниматься большинством голосов. Вместе с тем это не служило доказательством господства союзной власти над государствами союза. Такие союзы могли также создаваться на неограниченный срок и иметь собственные доходы (бюджет) и даже общую армию. Однако пока был санкционирован правом суверенитет государств-членов, подобные союзы оставались союзом государств независимо от их организационной структуры. См. **Еллинек Г.** *Указ. соч.* — С. 512.

²² **Thirty Years of Community Law.** — P. 36—37.

²³ **Lasok D., Bridge J.W.** *Introduction to the Law and Institutions of the European Communities.* — L., 1982. — P. 33.

²⁴ Текст Договора о Европейском союзе см. **Europe. Documents** № 59/60 от 07.02.92.

²⁵ Следует отметить, что Германия осталась не вполне удовлетворенной договором, поскольку ставила введение ЭКЮ и, соответственно, отказ от марки в зависимости от усиления интеграции в сфере внешней политики, то есть синхронизации экономической и политической интеграции. Данная внешнеполитическая акция наглядно показывает, как понимают в Германии подобную синхронизацию.

²⁶ Любопытно, что В.И. Ленин и Л.Д. Троцкий разошлись в оценке этого лозунга. В.И. Ленин под влиянием своего тезиса о возможности победы социализма в одной, отдельно взятой капиталистической стране считал этот лозунг неправильным (см. Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 26. — С. 355), а Л.Д. Троцкий, наоборот, видел в нем "политическую формулу борьбы европейского пролетариата за власть" (Л.Д. Троцкий. К истории русской революции. — М., 1990. — С. 141). И эта точка зрения находит, по-видимому, отклик в формируемом Европейском союзе. Социалист Ж. Делор, председатель КЕС, считает, что этот союз должен служить интересам трудящихся. И он все делает для этого. А консервативное правительство Англии отказывается подписывать Соглашение о социальной политике в рамках Договора о Европейском союзе, считая, что оно "вводит в страну социализм с черного хода".

²⁷ Наглядным проявлением подобных перемен может служить отрицательный результат референдума в Дании по вопросу ратификации Маастрихтского договора.