

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Наднациональные международные организации и проблема суверенитета государств-членов

*Мещерякова О.М.**

Статья исследует проблему соотношения наднациональности и суверенитета государств-членов международной организации. Вопрос о наднациональности международной организации не утрачивает своей актуальности в век глобализации, когда государства для достижения своих целей вынуждены передавать международным организациям определенный круг вопросов. После закрепления в договоре этот круг вопросов становится предметной компетенцией международной организации. Причем государства, не только определяют компетенцию международной организации, но и договариваются о распределении ее между органами организации. Поэтому производный характер компетенции даже наднациональной международной организации проявляется в том, что ее органы осуществляют свои полномочия в пределах, установленных учредительными договорами.

Ключевые слова: суверенитет государств – членов международной организации; разграничение компетенций; специальные меры правового регулирования; глобализация, полномочие; наднациональность; международная организация.

В современных международных отношениях государства в значительной степени связаны своими международными обязательствами, кроме того, существуют органы, регулирующие международное

* Мещерякова О.М. – к.ю.н., докторант кафедры международного права РУДН. eastwest07@mail.ru.

сотрудничество суверенных государств; начиная со второй половины XX века растет число международных организаций.

Все это, в свою очередь, ставит в повестку дня вопрос о наднациональном методе правового регулирования.

Проблема наднациональности в деятельности международных организаций является сегодня наиболее дискуссионной. Сложность заключается в том, что решение вопроса находится на стыке двух проблем – проблемы определения самого понятия «наднациональность» и проблемы суверенитета государств – членов международной организации. Ведь если понимать термин «наднациональность» буквально, то можно говорить о том, что сама концепция наднациональности противоречит суверенитету. Поэтому вопрос о наднациональности может быть рассмотрен только в комплексе с проблемой суверенитета.

Именно суверенитет создает элементы наднациональности в международной организации: создавая ту или иную международную организацию, государства ставят перед ней определенные задачи, для решения которых они наделяют ее необходимыми полномочиями, в рамках которых органы организации в соответствии с процедурой, определенной в ее учредительном договоре, принимают «наднациональные» решения.

Как утверждает Е.А. Шибеева, вопрос о наднациональности международной организации – это вопрос о соотношении суверенитета государств-членов с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма¹. Однако эту точку зрения можно оспорить, поскольку суверенитетом могут обладать только государства, а те полномочия, которыми они наделяют международную организацию на основе ее учредительного договора, не могут рассматриваться как суверенные полномочия организации, т.к. международная организация не обладает суверенитетом. Для нее та часть суверенной компетенции государств, которая передается ей на основе договора, составляет ее наднациональные полномочия, из которых и складываются элементы наднациональности международной организации. Следовательно, суверенитет государства и полномочия международной организации – величины несоизмеримые.

Поэтому правильнее было бы говорить не о наднациональных международных организациях, а о наличии у международной организации

¹ См.: Шибеева Е.А. К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 81-93.

элементов наднациональности. К тому же устав международной организации – это результат согласования волеизъявлений государств. Именно государства решают, какие полномочия и в каком объеме будут переданы международной организации для решения поставленных перед ней (государствами) задач.

Перечень полномочий определяется в соответствии с целями организации, объем полномочий определяется государствами в учредительном договоре международной организации в соответствии с принципом субсидиарности², «основанным на признании суверенитета государств и презумпции их компетентности»³. Поэтому не случайно, что, например, в Европейском союзе механизм реализации этого принципа постоянно совершенствуется. Ведь именно принцип субсидиарности служит в Европейском союзе гарантом защиты суверенитета государств-членов.

Но, тем не менее, нельзя не согласиться с точкой зрения С.В. Ершова, согласно которой «с наднациональностью можно связывать не отрицание, умаление, обратную сторону государственного суверенитета, а скорее – своего рода параллельный институт, действующий в интересах суверенных государств»⁴. Действительно, вне зависимости от решения вопроса о том, сопряжена ли наднациональность с ограничением государственного суверенитета, или, напротив, является «расширением сферы действия государственного суверенитета далеко за пределы территориального верховенства»⁵, не возникает сомнений в том, что она всегда направлена на удовлетворение национальных интересов государств. Согласно Ф.Ф. Мартенсу, смысл любого международного общения государств состоит в «удовлетворении их разумных потребностей»⁶. Создавая международную организацию, или интеграционное сообщество, государства определяют их цели и задачи, сообразуясь с теми проблемами, ради решения которых они создаются.

Отсюда следует другой важный вывод: вопрос о придании международной организации элементов наднациональности решается только на национальном уровне. Следовательно, и вопрос о степени

² Этот принцип служит для распределения компетенций в сфере совместного ведения.

³ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 141.

⁴ Ершов С.В. Правовые вопросы наднациональной власти в ЕС. М., 2003. С. 7.

⁵ См.: Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991. С.8.

⁶ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898. С. 206.

наднациональности также решают исключительно государства. Этот вывод подтверждается и опытом Европейского союза, где утвердился принцип приоритета права Союза над национальным и принцип прямого действия права Европейского союза. Однако, несмотря на наличие этих двух принципов, каковы бы ни были противоречия между государствами-членами и наднациональными институтами по поводу разграничения компетенций, «последнее слово» остается за государствами: именно они ратифицируют учредительные договоры Союза в соответствии с процедурой, предусмотренной национальными конституциями.

Поэтому едва ли можно согласиться со следующей постановкой вопроса: «должен ли наднациональный законодатель учитывать ограничения, содержащиеся в национальных конституциях, касающиеся, по крайней мере, фундаментальных прав государства и его конституционного устройства»⁷, ведь только от единогласного волеизъявления государств-членов зависит то, какие сферы будут переданы на наднациональный уровень.

Любая международная организация – это вторичный субъект международного права. Даже в Уставе ООН указывается на недопустимость вмешательства этой организации во внутренние дела государства (ст. 2 п. 7)⁸. Следовательно, не представляется возможным, чтобы государства приняли решение, которое затрагивало бы их конституционные основы.

В Европейском союзе, как и в любой другой международной организации, обладающей элементами наднациональности, различают два вида наднациональной компетенции: предметную и юрисдикционную. Предметная компетенция определяет сферы, которые передаются Союзу государствами для принятия решений на наднациональном уровне. Юрисдикционная компетенция определяет юридическую силу актов, принимаемых Союзом в тех сферах, которые составляют его предметную компетенцию.

Как предметная, так и юрисдикционная компетенция Союза определяется государствами в учредительных договорах. Более того,

⁷ Моисеев А.А. Суверенитет государств в современном мире: международно-правовые аспекты. М., 2006. С. 227.

⁸ ООН с соблюдением соответствующей, предусмотренной ее Уставом процедуры, может вмешиваться не во внутренние дела государства, а в споры или ситуации которые с точки зрения ООН могут создавать угрозу международному миру (гл. VI Устава ООН), или создали угрозу миру (или нарушили его) - гл VII Устава ООН.

и вопрос о распределении компетенций между институтами Союза также решают государства. Поэтому совершенно исключается вмешательство «наднационального законодателя» во внутренние дела государств, и уж тем более для «наднационального законодателя» исключается возможность решать вопросы, «касающиеся фундаментальных прав государства и его конституционного устройства».

Таким образом, практика интеграционного строительства показывает, что наднациональность имеет свои пределы. Эти пределы устанавливают государства в качестве основных субъектов международного права. Следовательно, создавая элементы наднациональности в деятельности международной организации, суверенитет в то же время является фактором, который сдерживает развитие элементов наднациональности. Поэтому при создании любого интеграционного сообщества важно найти такой механизм управления, который способствовал бы сохранению равновесия между целями сообщества и необходимой для их достижения степенью наднациональности.

Определяя конкретные сферы наднационального регулирования, государства принимают единогласное волевое решение. Однако «наднациональные» решения в определенных таким образом сферах могут приниматься методом «взвешенных голосов», и, будучи принятыми, они становятся обязательными для исполнения даже в тех государствах, которые голосовали «против». В Европейском союзе именно это является причиной того, что государства крайне сдержанно относятся к расширению полномочий Союза и проявляют «щепетильность» в вопросе распределения компетенций между Союзом и государствами-членами в сфере совместного ведения.

Не случайно поэтому, что на сегодняшний день не существует ни одной международной организации, в уставе которой упоминалось бы о наднациональности. Нет никаких намеков на возможность признания некоей наднациональной власти и в конституциях государств (в них речь идет лишь о возможности передаче полномочий). Поэтому и многочисленные определения наднациональности существуют лишь в доктрине⁹.

⁹ Впервые в официальных документах о наднациональности было упомянуто в 1948 г. в Резолюции Европейского конгресса. В этом документе подчеркивалось, что образование европейской федерации предполагает учреждение инстанции, стоящей над государствами. Термин «наднациональность» упоминался также в Декларации Р. Шумана 1950 г., непосредственным результатом которой стало употребление этого термина в ст. 9 Договора о ЕОУС 1951 г. (ЕОУС прекратило свое существование в связи

И соответственно, в любом интеграционном сообществе степень наднациональности определяется только его государствами-участниками в соответствии с теми задачами, которые государствам предстоит решить. Следовательно, проблема наднациональности находится в тесной связи с другой важной проблемой – проблемой суверенитета государств – членов интеграционного сообщества.

И хотя на первый взгляд может показаться, что эта связь предельно проста: государства-члены наделяют органы международной организации наднациональными полномочиями, сообразуясь с теми целями и задачами, которые они ставят перед организацией в ее учредительном договоре, практика, и в частности практика Европейского союза, показывает, что это не так. Дело в том, что органы международной организации могут расширять свои полномочия помимо тех, которые закреплены в договорах.

Реальное развитие содержания договоров может происходить путем использования подразумеваемой компетенции (имманентной компетенции), а также, как это происходит в случае с Европейским союзом, путем расширительного толкования содержания договоров, что ведет к расширению полномочий органов международной организации помимо ее учредительных договоров. В частности, в Европейском союзе органом, который имеет полномочие толковать учредительные договоры, является Суд ЕС, который по меткому замечанию М.Л. Энтина, «как гусеница, медленно, но неуклонно «объедает» компетенцию государств-членов в самых разных областях деятельности ЕС»¹⁰.

с истечением срока действия его договора). Однако разъяснение термина «наднациональность» Р. Шуман дал много позже в своей речи перед Национальным собранием Франции. Под национальностью он понимал создание надгосударственной власти, в которой происходит частичное слияние государственных суверенитетов стран-участниц. Следующее упоминание о наднациональности содержалось в преамбуле договора об образовании Европейского оборонительного сообщества 1952 г., где говорилось об оборонительном сообществе наднационального характера. О европейском сообществе наднационального характера говорилось также в проекте договора об образовании европейского политического сообщества, подготовленном в 1953 г. Парламентской Ассамблеей ЕОУС. Таким образом, еще в середине XX века обнаружилось различие в употреблении термина «наднациональность». Следовательно, применительно к европейскому интеграционному процессу о наднациональности говорили много, однако концепция наднациональности отсутствовала.

¹⁰ Энтин М.Л. Суд европейских сообществ. Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М., 1987. С. 19.

Поэтому государства – члены Европейского союза ограничивают наднациональность лишь отдельными сферами. Кроме того, они полагают механизмами контроля над степенью наднациональности и в этих сферах. Существует так же механизм продвинутого сотрудничества, который позволяет государствам дифференцированно подходить к интеграции, определяя для себя сферы изъятий и исключений.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что наднациональность в деятельности международных организаций может носить лишь фрагментарный характер. Другими словами, на сегодняшний день речь может идти лишь об отдельных элементах наднациональности в деятельности международных организаций¹¹, а не о всеобъемлющем наднациональном механизме правового регулирования.

Разумеется, в современных условиях, когда глобализация «набирает обороты», когда возникают новые угрозы миру, обеспечить международную безопасность невозможно путем односторонних действий государств. Поэтому, несомненно, что элементы наднациональности должны присутствовать в механизме управления международной организацией, а сама концепция получит дальнейшее развитие.

Кроме того, в современном взаимозависимом мире многие проблемы перешли в разряд глобальных, и, соответственно решать их необходимо на международном уровне. Как справедливо отметил И.И. Лукашук, глобализация, оказывает глубокое воздействие на развитие международного права и международных отношений, которое проявляется и в изменении взаимоотношений международного и внутригосударственного права¹². Причем характер этих изменений показывает, что направлены они в сторону увеличения числа сфер, требующих международно-правового регулирования: «Развитие межгосударственных отношений за последние годы неизменно свидетельствует, что многие вопросы, которые ранее относились к внутренней компетенции государств, стали подвергаться международно-правовому регулированию»¹³. В этой связи возрастает роль международных организаций, имеющих элементы наднациональности.

¹¹ Под элементами наднациональности следует понимать передачу международной организации не каких-то сфер правового регулирования целиком, а лишь их отдельных аспектов.

¹² Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000.

¹³ Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. С. 46.

Концепция наднациональности вошла в научный оборот в конце XIX века¹⁴, однако подлинный интерес к ней возник после второй мировой войны, когда начали создаваться интеграционные сообщества.

В то время с наднациональным методом правового регулирования связывали решение многих проблем, стоящих перед мировым сообществом. В этом методе видели возможность избежать того сложного процесса согласования воль государств, который затрудняет принятие многих решений. Так, например, К. фон Линдайнер-Вильдау к основным признакам наднациональной организации относил создание касты международных чиновников, которые будут принимать «независимые» решения. Под «независимыми решениями» он понимал решения, не обусловленные национальными интересами стран-участниц¹⁵.

В отечественной науке в наднациональности также видели «централизованный» метод решения проблем. Так, Е.Т.Усенко придерживался сходной с К. фон Линдайнер-Вильдау точки зрения, полагая, что наднациональная организация в своей деятельности должна исходить не из национальных интересов государств, а из интересов сообщества в целом.¹⁶ Однако следует отметить, что интересы сообщества, если речь идет об интеграционном сообществе, обусловлены теми целями и задачами, которые ставят перед ним государства-члены.

Существуют и более радикальные точки зрения. Так, например, А.И. Талалаев к основным признакам наднациональной организации относил право ее органов на вмешательство в решение вопросов, относящихся к внутренней компетенции государств¹⁷. Однако такое вмешательство являлось бы вопиющим нарушением принципов международного права. Т.Н. Нешатаева считает, что «современное развитие международных организаций пока не дает ответа на вполне естественный вопрос: до какой степени следует правовыми средствами ограничить в рамках международной организации суверенитет, чтобы

¹⁴ Крылова И.С. Правовые аспекты буржуазных интеграционных теорий и проблема суверенитета. // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовой идеологии. М., 1990. С. 115.

¹⁵ См.: Leidener-Wildau K. von. La supranationalité entant que principe de droit. Leiden, 1970. P. 118.

¹⁶ Усенко Е.Т. Суверенная государственность стран-членов СЭВ как предпосылка и фактор их интеграции. М., 1987. С. 8.

¹⁷ Талалаев А.И. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции // СЭВ: основные правовые проблемы. М., 1975. С. 389-370.

государство перестало быть субъектом международного права»¹⁸. Эту точку зрения можно опровергнуть, сославшись на тот факт, что вопрос о придании международной организации элементов наднациональности решают ее государства-члены. А также вопрос о том, насколько и для достижения каких целей может быть ограничен их суверенитет государства также решают, «не советуясь» с международной организацией, т.е. путем разработки и ратификации учредительного договора организации в соответствии с процедурой, предусмотренной национальными конституциями.

Безусловно, что все эти точки зрения не учитывают такого важного аспекта в интеграционном процессе как проблема суверенитета. Однако практика построения интеграционных объединений вносит свои коррективы.

Важность этой проблемы со всей очевидностью показал опыт Европейского союза, где столкновение двух проблем – проблемы существования элементов наднациональности в деятельности отдельных институтов этой организации (в сочетании с их значительной самостоятельностью) и проблемы суверенитета является узловым моментом всех противоречий.

Именно с этой проблемой столкнулись Европейские сообщества, а затем и Европейский союз. Однако в 1950-е гг. при создании Европейских сообществ, когда решались вопросы о целях интеграции и о формировании институциональной системы этого интеграционного сообщества, о проблеме суверенитета никто не думал. Тогда не возникло вопроса, к каким последствиям может привести передача полномочий интеграционному сообществу, чья институциональная система носит ярко выраженный федералистский характер.

Однако на сегодняшний день совершенно очевидно, что органы интеграционного сообщества, получив значительную самостоятельность, начинают работать «на себя», стараясь расширить содержание своей предметной компетенции (как это и происходит в случае с Европейским союзом), т.е. повысить степень наднациональности помимо договоров. Это, в свою очередь, неминуемо ведет к противоречию между государствами-членами и институтами интеграционного сообщества.

Именно стремление институтов Европейского союза расширить свою компетенцию, перейдя тем самым те пределы наднациональности,

¹⁸ Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права. Дис. ... доктора юр. наук. М., 1993. С. 147.

которые установлены в договорах, ведет к таким противоречиям, которые в случае невозможности найти компромисс могут поставить под угрозу не только достижение целей интеграции, но и интеграцию в целом.

Таким образом, практика интеграционного строительства показывает, что пределы наднациональности устанавливаются государствами в соответствии с теми задачами, которые им предстоит решить. В условиях глобализации число таких задач неуклонно возрастает. Поэтому, несомненно, что и наднациональный метод правового регулирования получит свое дальнейшее развитие. Однако наднациональность ни в коей мере не может являться альтернативой государственному суверенитету.

Библиографический список

Ершов С.В. Правовые вопросы наднациональной власти в ЕС. М., 2003.

Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009.

Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991.

Крылова И.С. Правовые аспекты буржуазных интеграционных теорий и проблема суверенитета // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовой идеологии. М., 1990.

Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000.

Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1898.

Моисеев А.А. Суверенитет государств в современном мире: международно-правовые аспекты. М., 2006.

Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права. Дис. ... доктора юр. наук. М., 1993.

Талалаев А.И. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции // СЭВ: основные правовые проблемы. М., 1975.

Усенко Е.Т. Суверенная государственность стран-членов СЭВ как предпосылка и фактор их интеграции. М., 1987.

Шибеева Е.А. К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций // Московский журнал международного права. 1992. № 4.

Энтин М.Л. Суд европейских сообществ. Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М., 1987.

Leidener-Wildau K. von. La supranationalité entant que principe de droit. Leiden, 1970.

Supranational International Organizations and the Problem of Sovereignty of Member States (Summary)

*Olga M. Mescheryakova**

This article examines the problem of supranational and the sovereignty of member states of international organizations. The issue of supranational of an international organization remains acute in the age of globalization when states are compelled to create international organizations to attain their objectives.

States refer to the international organization a certain number of questions on which relations between them had been previously of a bilateral or multilateral character. After the consolidation of such questions into a treaty they become a subject of competence of the international organization. The states not only determine the competence of the international organization, but they also coordinate the division between its organs. The derivative character of the supranational organization's competence becomes apparent in the fact that its institutions realize their competences within the limits and on conditions established by the constituent treaties.

Keywords: sovereignty of member-states of the international organization; division of competences; special measures of legal regulation; globalization; authority; supranational; international organization.

* Olga M. Mescheryakova - Ph.D. in Law, Doctor of Laws candidate of the Chair of International law, Russian Peoples' Friendship University. eastwest07@mail.ru.