

Мысливский Павел Петрович

аспирант кафедры международного права
Российского государственного
университета правосудия

СООТНОШЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА С ГОСУДАРСТВЕННЫМ СУВЕРЕНИТЕТОМ

Аннотация:

Создание Евразийского экономического союза предполагает, что с 1 января 2015 г. некоторые функции, которые были присущи исключительно государственным органам, переданы на наднациональный уровень. В связи с этим автор рассматривает проблему соотношения суверенитета государства и создания наднациональной организации. Анализ доктрины международного права показал, что существует несколько теорий соотношений суверенитета и наднациональной организации: в частности, некоторые авторы считают, что государства, вступая в наднациональную организацию, теряют суверенитет; другие считают, что возможна совместная реализация суверенитета; третьи полагают, что государства передают не суверенитет, а государственные функции. Автор придерживается третьей позиции и доказывает, что государства-члены Евразийского союза передали скорее государственные функции, нежели суверенитет.

Ключевые слова:

Евразийский экономический союз, наднациональная организация, Конституция, суверенитет, наднационализм, Европейский союз, Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан.

Myslivskiy Pavel Petrovich

PhD student,
International Law Department,
Russian State University of Justice

THE CORRELATION BETWEEN EURASIAN ECONOMIC UNION AND STATE SOVEREIGNTY

Summary:

Creation of the Eurasian Economic Union suggests that since January 1, 2015 some functions of the state bodies have been transferred to the supranational level. In this regard the author considers the correlation of the state sovereignty and the supranational organization. The analysis of the international law doctrine has revealed that there are several theories regarding the correlation between state sovereignty and supranational organizations: in particular, some authors believe that the states joining supranational organizations lose their sovereignty; the others think that the shared realization of sovereignty is possible; the third researchers consider that the states transfer the state functions rather than the sovereignty. The author supports the third opinion and shows that the states members of the Eurasian Union have transferred rather the state functions than the sovereignty.

Keywords:

Eurasian Economic Union, supranational organization, Constitution, sovereignty, supranationalism, European Union, Russian Federation, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan.

Объектом нашего исследования является международная организация наднационального типа – Евразийский экономический союз, созданный в 2015 г. с целью интеграции экономик Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Армения.

В международно-правовой доктрине существует достаточно распространенное мнение о том, что одним из критериев наднациональной организации является согласие государств соблюдать нормы права, установленные наднациональной организацией. Это является причиной дискуссии в юридической доктрине касательно того, означает ли это передачу суверенитета наднациональной организации. В частности, существует особенно радикальная позиция американского ученого Н. Маккормика, который считает, что в результате создания наднациональных организаций ни один член Европейского союза более не является суверенным государством. Основная причина кроется в том, что суверенитет более не проистекает «изнутри государства» (от народа), а зависит от внешних факторов [1, p. 56].

Существует так называемая «пограничная» позиция, при которой возможно «совместное осуществление суверенитета». Как указывает Б. де Витте, «суверенитет продолжает находиться в руках народа и осуществляется главным образом органами государства. Осуществление суверенных полномочий может распределяться горизонтально между центральными органами государства, однако не существует концептуального препятствия для ее вертикального распределения» органам Европейского союза. Деятельность Европейского союза, таким образом, является «другим способом выражения суверенитета, не через автономное, а через совместное право принятия решений» [2, p. 151].

Представляется, что позиция М. Ляхса является наиболее взвешенной по вопросу трансформации суверенитета при создании наднациональной организации или вступлению в нее. Он считает, что государства отдают часть своей компетенции, а не суверенитет. Более того,

польский ученый связывает наднациональность Европейского союза со структурой его внутренних органов – учитывая, что наличие Европейской комиссии, Европейского парламента, совета министров и суда свидетельствует, по его мнению, о создании новой организации наднационального типа. Свой вывод он подтверждает тем, что у каждого из органов есть определенная компетенция, некогда присущая исключительно государственным органам: регулирование рынка – Европейской комиссии, заключение международных договоров – совету министров, толкование договоров – суду [3, р. 146].

В связи с неоднозначностью позиций юристов по вопросу о соотношении суверенитета и компетенции наднациональной организации следует проследить развитие доктринальных идей и правового регулирования по указанному вопросу.

Суверенитет как правовой институт является результатом правовой и политической теорий, которые сформировались в результате развития системы независимых национальных государств (вестфальская модель). Можно отметить, что обобщенно главным актором международных отношений эти теории называли суверенные государства.

Постоянная палата международного правосудия также высказывала мнение касательно суверенитета, который стал классическим международно-правовым понятием: «Суд отказывается видеть в заключении любого договора, согласно которому государство обязуется исполнить или отказаться от исполнения какого-либо действия, отказ от суверенитета. Нет сомнений, что конвенция, создающая обязанности такого рода, налагает ограничения на использование суверенных прав государства, в этом ключе она обязывает исполнять их в определенной форме. Однако право заключения международных договоров является атрибутом суверенитета».

Наиболее ранняя теория о суверенитете, выдвинутая Ж. Боденом, предполагала философское осмысление проблемы внутреннего и внешнего суверенитета. Внутренний аспект при этом касался вопроса взаимоотношений короля как суверена со своими подданными, а внешний – сосуществования его и папского престолов. Особенно важно, что суверенитет в то время концентрировался на его единоличном носителе – короле [4]. С момента смерти выдающегося философа носитель суверенитета в британской и континентальной конституционных традициях поменялся с единоличного на коллективного. Если изначально суверенитет в Британии делился между королем и парламентом, то впоследствии данный атрибут стал характерен исключительно для парламента, который стал играть главенствующую роль в отношении монарха [5, р. 65].

Европейская и американская традиции начиная с XVIII в. пошли по иному пути. Так, американские юристы, вдохновленные революцией и освобождением от колониального гнета со стороны британского парламента (суверена), провозгласили доктрину национального суверенитета [6]. В свою очередь, кульминацией французской революции стало закрепление в ст. 3 Конституции положения о том, что «национальный суверенитет принадлежит народу». Подобные подходы быстро распространились на Европейском континенте в XIX–XX вв. [7].

В настоящее время практически все государства Европы в начальных статьях своих конституций содержат подобные положения. То же самое касается и государств-участников Евразийского союза – аналогичное содержание имеют ст. 3 Конституции Беларуси, п. 3 ст. 1 Конституции России, а также п. 3 ст. 1 Конституции Казахстана. Данные факты следует оценить как прочное закрепление принципа национального суверенитета в национальном конституционном праве государств.

В настоящее время является общепризнанным, что национальный суверенитет реализуется народом через избираемые им внутригосударственные органы (парламенты, правительства, президентов – в зависимости от формы правления). Однако возникает вопрос о том, как суверенитет может реализовываться при создании наднациональной организации – такой, как Европейский или Евразийский союзы, в которой есть свои законодательные, исполнительные и судебные органы.

В ходе создания Европейских сообществ ответы на данный вопрос были даны в национальных конституциях европейских государств. В частности, в конституции Бельгии появилась статья 25bis (сейчас – 34), согласно которой «исполнение определенных полномочий может быть возложено международным договором или законом на институты публичного международного права». Включение данного положения в бельгийскую конституцию считалось исследователями того времени атрибутом суверенитета [8]. В п. 1 ст. 24 Германского основного закона указано, что «Федерация путем закона может передать суверенные полномочия межгосударственным институтам».

Исходя из формулировок вышеуказанных конституций исследователи того времени пришли к выводу, что передача полномочий не означает частичного отказа от суверенитета – она означает лишь передачу функций наднациональному органу, что предполагает возможность «возврата» данных полномочий после прекращения договора или в связи с наступлением определенного события в будущем.

Впрочем, иная точка зрения исследователей заключалась в другом – в ограничении суверенитета путем вступления в подобные международные организации. Так, Италия включила

норму в ст. 11 своей Конституции, согласно которой «[государство] может согласиться на равных условиях на ограничение суверенитета, необходимого для установления порядка, гарантирующего мир и равенство среди народов, и будет содействовать международным организациям, продвигающим данную ценность». После вступления в Европейские сообщества государства принимали подобные поправки в свои национальные конституции [9].

В связи с созданием Европейских сообществ Суд Европейских сообществ сталкивался с проблемой соотношения суверенитета и наднациональной организации. Так, в хрестоматийном деле *Costa v E.N.E.L.* 1964 г. суд указал следующее: «Путем создания Сообщества неограниченной продолжительности, имеющего свою юридическую личность, правосубъектность, а также возможность действовать на международной арене и в частности настоящие полномочия, проистекающие из ограничения суверенитета или передачи полномочий от государств Сообществам, государства ограничили свои суверенные права и таким образом создали свод правил, который обязывает как их граждан, так и их самих» [10, р. 585]. Заключение суда было следующим: «Передача государствами из их национальных правовых систем в правовую систему Сообщества прав и обязанностей, возникающих согласно договору, несет с собой постоянное ограничение их суверенных прав, против которого последующий односторонний акт в нарушение идеи Сообщества не может превалировать» [11].

Следовательно, в настоящее время существует три подхода касательно соотношения суверенитета и создания наднациональной организации: 1) суверенитет остается у государств-членов наднациональной организации, а наднациональная организация получает соответствующую компетенцию в силу международного договора; 2) государства передают суверенные права наднациональной организации; 3) государства лишаются суверенитета.

Представляется, что первая точка зрения является наиболее оправданной. В обоснование нашей позиции можно привести как минимум два аргумента. Во-первых, у наднациональной организации – внешней экономические связи, таможенный союз, некоторые части антимонопольного регулирования, консервация рыбных ресурсов и валютное регулирование. В то же время суверенитет включает верховенство права на над соответствующей территорией и населением. В контексте Евразийского союза применительно к Российской Федерации п. «ж» ст. 71 Конституции установлено, что к ведению Российской Федерации относится установление правовых основ единого рынка, таможенное регулирование. Однако международным договором об ЕАЭС функции Федерации в некоторой части переданы на наднациональный уровень – в частности, вопросы таможенного регулирования, внешней торговли и т. д. Таким образом, верховенство остается за Российской Федерацией, которая не лишена права наделить компетенцией иной орган.

Во-вторых, наднациональная организация не является носителем суверенитета, поскольку обладает лишь переданной ей компетенцией. Союз не вправе по своему усмотрению изменять (путем расширения или сужения) свою компетенцию. В частности, несмотря на то что, например, в Договоре о Европейском союзе установлена так называемая «гибкая оговорка» о том, что Совет вправе принимать меры, которые не были напрямую предусмотрены в Договоре, суд ЕС указал, что данное правило не может использоваться для того, чтобы фактически изменять положения международного договора [12, р. 128]. Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе также отсутствует право у данной наднациональной организации действовать самостоятельно в ходе установления компетенции, расширяя ее по собственному усмотрению. Следовательно, Евразийский экономический союз скорее обладает своими независимыми функциями, нежели суверенитетом.

Ссылки и примечания:

1. McCormick N. Beyond the Sovereign State // *Modern Law Review*. 1993. № 56. P. 1–19.
2. Witte B. de. Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition // *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 1995. № 147.
3. Lachs M. The Development and General Trends of International Law in Our Time (General Course in Public International Law) // *RCADI*. 1980. Vol. 169.
4. Bodin J. Les six livres de la Republique. 1576. [Электронный ресурс]. URL: http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf (дата обращения: 04.06.2015).
5. Wade E.C.S., Bradley A.W. *Constitutional and Administrative Law*. 11th ed. Longman, 1993. 686 p.
6. Morgan E. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. N.Y. ; London, 1989.
7. Grewe C., Ruiz Fabri H. *Droits constitutionnels europeenes*. Paris, 1995. 661 p.
8. Lois J. L'article 25bis de la Constitution Belge // *Revue du marche commun*. 1970. P. 410.
9. См., например, ст. 20 (1) Конституции Дании, ст. 29 (4) Конституции Ирландии, ст. 28 (2–3) Конституции Греции, ст. 93 Конституции Испании.
10. Judgment of the Court of 15 July 1964. *Flaminio Costa v E.N.E.L.* Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6/64. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN> (дата обращения: 04.06.2015).
11. Ibid.
12. Koutrakos P. *EU International Relations Law*. Oxford, 2006.

References and notes:

1. McCormick, N 1993, 'Beyond the Sovereign State', *Modern Law Review*, no. 56, p. 1–19.
2. De Witte, B 1995, 'Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, no. 147.
3. Lachs, M 1980, 'The Development and General Trends of International Law in Our Time (General Course in Public International Law)', *RCADI*, vol. 169.
4. Bodin, J 1576, *Les six livres de la Republique*, retrieved 04 June 2014, <http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf>.
5. Wade, ECS & Bradley, AW 1993, *Constitutional and Administrative Law*, 11th ed., Longman, 686 p.
6. Morgan, E 1989, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, N.Y., London.
7. Grewe, C & Ruiz Fabri, H 1995, *Droits constitutionnels europeenes*, Paris, 661 p.
8. Lois, J 1970, 'L'article 25bis de la Constitution Belge', *Revue du marche commun*, p. 410.
9. See, i.e., Art. 20 (1) of the Danish Constitution, Art. 29 (4) of the Constitution of Ireland, Art. 28 (2-3) of the Greek Constitution, Art. 93 of the Spanish Constitution.
10. *Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6/64* 1964, retrieved 04 June 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>>.
11. *Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy. Case 6/64* 1964, retrieved 04 June 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>>.
12. Koutrakos, P 2006, *EU International Relations Law*, Oxford.