

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Каширкина, А.Н. Морозов

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ
МОДЕЛИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
И ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

МОНОГРАФИЯ

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР
ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР
А.Я. КАПУСТИН

Анна Каширкина

**Международно-правовые
модели Европейского Союза
и Таможенного союза:
сравнительный анализ**

«Юриспруденция»

2013

УДК 341(075.4)
ББК 66.412

Каширкина А. А.

Международно-правовые модели Европейского Союза и
Таможенного союза: сравнительный анализ / А. А. Каширкина —
«Юриспруденция», 2013

[GoBack](#) Монография посвящена сложной научной проблеме – определению международно-правовых моделей Европейского Союза и Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана как наиболее динамично развивающихся в современных условиях международных межправительственных организаций, являющихся одновременно межгосударственными интеграционными объединениями уникального типа. Специфика интеграционных объединений в современном мире показана на процессах постсоветской интеграции, отличающейся неоднородностью, разнонаправленностью, множеством уровней и внутренними противоречиями первых Таможенных союзов, создаваемых с 1990-х гг. на основе ряда республик бывшего СССР. Параллельно прослеживается сущность европейской интеграции от образования Европейских Сообществ до преобразования их в Европейский Союз и перехода к новому, более высокому типу интеграции; оценивается возможность использования определенных элементов международно-правовой модели Европейского Союза, включая наднациональность, для функционирования Таможенного союза. Сравняется институциональная система обоих интеграционных объединений, международно-правовой инструментарий и виды актов, принимаемых Европейским Союзом и Таможенным союзом. Отдельное внимание уделяется выполнению международно-правовых актов Европейским Союзом и Таможенным союзом как международными межправительственными организациями, являющимися субъектами международного права. В заключительной главе проводится сравнительно-правовой анализ международно-правовых моделей Европейского Союза и Таможенного союза в наиболее динамично развивающейся области – сфере технического регулирования. Монография предназначена для широкого круга специалистов: государственных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, а также для всех, кто интересуется

вопросами интеграции в современном международном праве. Нормативные акты приводятся по состоянию на 1 июня 2012 г.

УДК 341(075.4)

ББК 66.412

© Каширкина А. А., 2013

© Юриспруденция, 2013

Содержание

Введение	7
Глава 1. Правовая природа и характерные черты межгосударственной интеграции в Европейском Союзе и Таможенном союзе	13
§ 1. Правовые аспекты развития межгосударственной интеграции	13
§ 2. Правовая природа и международно-правовые особенности Европейского Союза как межгосударственного интеграционного объединения	25
§ 3. Понятие и особенности международно-правовой модели Европейского Союза	33
Конец ознакомительного фрагмента.	34

Анна Каширкина, Андрей Морозов
Международно-правовые модели
Европейского Союза и Таможенного
союза: сравнительный анализ

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013

Введение

В мире существует большое количество международных межправительственных организаций, занимающихся самыми различными вопросами международного сотрудничества: от Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) до Международной антикоррупционной академии, которая также имеет статус международной межправительственной организации. Радиус действия современных международных межправительственных организаций и диапазон их правового охвата также весьма разнообразны: от универсальной, занимающейся вопросами в том числе по поддержанию мира и безопасности на всей планете Организации Объединенных Наций, до региональных организаций определенного географического района: Европейский Союз, ОАГ, АТЭС, ЛАГ, АСЕАН и др.

В то же время развитие интеграции на постсоветском пространстве после распада СССР не могло не вызвать появления новых форм международных организаций, которые, сохраняя верность общепризнанным принципам и нормам международного права, тем не менее позволяли новообразованным на базе бывших республик СССР государствам «надышаться воздухом свободы, суверенитета и независимости». В этом смысле многие «зачатки» интеграции, которые появлялись в международных договорах 1990-х гг., долгое время оставались нереализованными из-за боязни ряда государств вновь увидеть реставрацию Союза. Прошли многие годы, даже два десятилетия, прежде чем в какой-то степени эти опасения были преодолены государствами. Сформировался «локомотив» нынешней интеграции, который представлен в сегодняшнем виде тремя государствами – членами Таможенного союза: Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан. Международно-правовая форма, выбранная указанными государствами для модели специфической международной организации, созданной на постсоветском пространстве, соответствует по своей природе и признакам межгосударственному интеграционному объединению. Международно-правовая модель межгосударственного интеграционного объединения, по которой сконструирован ряд международных организаций, не нова для доктрины международного права, однако применительно к постсоветской интеграции на примере Таможенного союза и ЕврАзЭС целесообразно осветить те вопросы, которые сегодня позволяют обоснованно говорить о позитивной уникальности данных объединений и о том, что заложенный в них потенциал не иссякнет и в будущем. Наоборот, стремление государств – членов Таможенного союза и ЕврАзЭС к новым «вершинам» интеграции наглядно демонстрирует Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.¹ и Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.², которые отчетливо дают понять, что нынешняя форма интеграции далеко не предел и не конечная точка достигнутого сближения государств.

Начав с прорывного международного документа – Таможенного кодекса Таможенного союза от 27 ноября 2009 г.³, создавшего унифицированную международно-правовую базу в сфере таможенного перемещения товаров по территории Таможенного союза, государства передают на наднациональный уровень все больше и больше государственных полномочий. Сейчас уже в полной мере можно говорить о целом пакете международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза, составляющих единые международно-правовые подходы государств-членов данных межгосударственных интеграционных объединений к техническому регулированию. Параллельно идет работа по гармонизации законодательств государств – членов ЕврАзЭС и Таможенного союза в отдельных, наиболее сопряженных с

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

³ СПС «КонсультантПлюс».

принятыми международными договорами областях (например, гармонизации административной ответственности за нарушения технических регламентов Таможенного союза). Отдельным блоком идут международные процессы, направленные на комплексное и гармонизированное вступление государств-членов Таможенного союза в ВТО, без нарушения выполнения ими ранее взятых на себя обязательств, вытекающих из членства в других международных организациях, прежде всего Таможенном союзе и ВТО.

При этом большое значение для снятия многих коллизионных вопросов имеет Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.⁴ (далее – Договор о функционировании Таможенного союза), согласно которому Стороны примут меры для приведения правовой системы Таможенного союза и решений его органов в соответствие с Марракешским соглашением об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.⁵ (далее – Соглашение об учреждении ВТО), как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того как эти меры приняты, положения Соглашения об учреждении ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами.

Вышеизложенное позволяет говорить о логике признания приоритетного положения международно-правовых норм, вытекающих из международных обязательств государств – членов в ВТО и в других межгосударственных интеграционных объединениях, включая СНГ и ЕврАзЭС. Однако об этом можно говорить с достаточной долей условности, поскольку международные договоры, регламентирующие подобный порядок взаимодействия международно-правовых норм в рамках СНГ и ЕврАзЭС, в настоящее время отсутствуют, а в случае их разработки и принятия между сторонами могут быть достигнуты договоренности об иных механизмах реализации правил ВТО в соответствии с международными обязательствами государств, вытекающих из членства в ЕврАзЭС и СНГ. В то же время международные обязательства, вытекающие из вступления Российской Федерации в ВТО, равно и для всех государств – членов Таможенного союза после их вступления в ВТО, признаются частью правовой системы Таможенного союза, не подлежат отмене или ограничению по решению органов Таможенного союза, включая Суд ЕврАзЭС, или международным договором, заключенным между Сторонами в соответствии с п. 2 ст. 2 Договора о функционировании Таможенного союза. Это означает, в свою очередь, что государство – член Таможенного союза, включая Российскую Федерацию, после вступления в силу соответствующих обязательств, вытекающих из присоединения к ВТО, принимает меры по имплементации международно-правовых норм ВТО, в том числе обязательств, определенных в Протоколах о присоединении каждой из Сторон к ВТО, в национальное законодательство с использованием наиболее приемлемых и оптимальных для правовой системы государства способов.

Для Российской Федерации в системе технического регулирования, наряду с признанием возможности непосредственного применения международно-правовых норм, вытекающих из вступления в ВТО, может потребоваться внесение изменений в отдельные законодательные акты и их адаптация к международно-правовым обязательствам ВТО в случае их взаимного несоответствия.

Механизм продвинутого сотрудничества по вопросам гармонизации и унификации таможенного тарифа при вступлении государств – членов Таможенного союза в ВТО, аналогично европейской практике, предусматривает активное использование метода консолидированных

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

переговоров и консультаций по наиболее важным для государства моментам и обязательствам системного характера. При этом в переговорах по обязательствам системного характера по вопросам, входящим в компетенцию органов Таможенного союза, каждая вновь присоединяющаяся к ВТО Страна стремится к формированию такого объема обязательств, затрагивающих правоотношения, полномочия по регулированию которых делегированы Странами органам Таможенного союза, и правоотношения, урегулированные международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, который максимально соответствовал бы обязательствам Страны, первой вступившей в ВТО. Принципиальные отклонения от таких обязательств, являющиеся результатом переговоров вновь присоединяющейся к ВТО Страны, подлежат обсуждению и согласованию Странами⁶.

Договор о функционировании Таможенного союза помимо вышеизложенных механизмов взаимодействия и соотношения международных обязательств, вытекающих из членства государств в Таможенном союзе, в связи с присоединением к ВТО заложил важную модель будущего развития международной договорной базы Таможенного союза: в соответствии с п. 4 ст. 2 Договора при заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Страна обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению об учреждении ВТО. Таким образом, с точки зрения футурологического подхода можно заключить, что Таможенный союз готов адаптироваться к выполнению международных обязательств ВТО по мере присоединения к ней государств – членов Таможенного союза, включая Республику Беларусь и Республику Казахстан.

Более того, правовая экстраполяция, которую можно отчетливо проследить на примере правовой преемственности полномочий, перешедших от Комиссии Таможенного союза к Евразийской экономической комиссии в связи со вступлением в силу Договора о Евразийской экономической комиссии, позволяет сделать выводы о реализации прогнозов постепенного расширения наднациональных полномочий Таможенного союза, передаваемых государствами-членами его органам, и в первую очередь Евразийской экономической комиссии.

Опыт Европейского Союза и функционирования Европейской комиссии как мощного и уникального института ЕС, наделенного широкими полномочиями правоустанавливающего и правореализационного характера, позволяет говорить, что в определенной мере элементы столь обширного совмещения полномочий мы видим и в деятельности Евразийской экономической комиссии. Причем здесь Евразийской экономической комиссии удастся преодолевать такие проблемы, как довольно статичный характер по выработке и принятию решений в рамках Межгоссовета ЕврАзЭС, трудоемкость и сложность согласования проектов международных договоров в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза. Мобильность и оперативность принятия решений Евразийской экономической комиссией по ключевым вопросам интеграции, которые будут иметь обязательный для всех государств – членов Таможенного союза характер, является несомненным плюсом международно-правовой модели Таможенного союза.

Однако ввиду того, что решения международных органов и решения Евразийской экономической комиссии не являются исключением и неидентичны международным договорам, к ним не относится конституционная норма о приоритетном применении по отношению к национальному законодательству. Здесь приходится прибегать к логическому, системному, расширительному и иным видам толкования, чтобы выяснить место решений Евразийской экономической комиссии в иерархии правовых актов. Эта проблема касается не только Российской Федерации: другие государства – члены Таможенного союза, включая Беларусь и Казахстан, пришли к выводу о необходимости законодательного закрепления данного вопроса. Кроме того, опыт Европейского Союза по внедрению различных актов, принимаемых его институтами

⁶ См. п. 5 ст. 1 Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.

(решений, регламентов, директив), позволяет сделать ряд выводов о возможности использования тех или иных элементов международно-правовой модели ЕС для моделей Таможенного союза и ЕврАзЭС, пусть не на сегодняшний день, но на возможную перспективу.

Приступая к написанию этой книги, обдумывая ее замысел и методологию, мы исходили из того, что интеграционные процессы на постсоветском пространстве, которые были начаты образованием в начале 2000 г. реально действующего межгосударственного объединения – Евразийского экономического сообщества, а затем в 2007 г. – Таможенного союза, на наш взгляд, никоим образом нельзя рассматривать только как проявление конъюнктуры, наблюдающейся на сегодняшний момент в межгосударственных отношениях ряда государств – бывших республик СССР; политической воли лидеров этих стран; как определенные веяния, которые, подобно моде или иным временным тенденциям, могут угаснуть или сойти на нет.

Наоборот, несмотря на важное влияние обозначенных факторов как на сами процессы интеграции, так и на их течение, включая интенсивность или замедление, активизацию в определенных областях и «точечный» характер сотрудничества либо расширение общего спектра межгосударственного взаимодействия по стратегическим направлениям, интеграция государств на постсоветском пространстве есть и будет процессом, во-первых, имеющим объективный характер, согласно диалектическим законам познания, во-вторых, опираясь на инструментарий синергетики, можно утверждать, что, несмотря на спады или подъемы, точка «экстремума» такой интеграции – в будущем. Интеграция на постсоветском пространстве, и прежде всего в рамках Таможенного союза России, Республики Беларусь и Республики Казахстан, не может быть «свернута» или «обрушена» по субъективным соображениям, поскольку объективно отвечает интересам этих государств, уже сейчас доказала свою жизнеспособность и характер стратегического продвижения. В то же время, являясь сложными и разнонаправленными, процессы интеграции на постсоветском пространстве требуют глубокого научного изучения уже потому, что, не оставаясь застывшими, они стремительно развиваются в последние десятилетия.

Уже не секрет, что ЕврАзЭС и Таможенный союз по своей международно-правовой эффективности оставили далеко позади Содружество Независимых Государств; им удалось преодолеть «девальвацию» международных актов, принимаемых под эгидой Содружества, и впервые выйти на наднациональные решения, принимаемые межгосударственным органом⁷, выйти на более продуктивное и более зрелое принятие решений судебным органом межгосударственного интеграционного объединения – Судом ЕврАзЭС.

Не перечисляя всех достижений ЕврАзЭС и Таможенного союза, в том числе и критически оценивая их «минусы», можно сделать обоснованный вывод о том, что международно-правовые модели ЕврАзЭС и нынешнего (четвертого по счету) Таможенного союза оказались более результативными и продуктивными для целей интеграции, чем модель СНГ. В то же время разбор особенностей международно-правовой модели СНГ позволяет обозначить определенные черты, соотносимые с международно-правовой моделью Европейского Союза, которая является признанным лидером в процессах региональной интеграции в настоящее время, несмотря на кризисные явления.

Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что слова Президента РФ В. В. Путина о том, что интеграция на постсоветском пространстве есть и будет оставаться для России приоритетом № 1⁸, не только имеют характер политического заявления лидера государства, но и обозначают международно-правовой вектор, объективную реальность и стратегический прогнозный ориентир этого заявления, что, в свою очередь, требует научного анализа и освещения. Кроме

⁷ Ранее это была Комиссия Таможенного союза, а в настоящее время ее полномочия переданы Евразийской экономической комиссии.

⁸ См.: Речь Президента РФ В. В. Путина в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 8 мая 2012 г. // <http://президент.рф/news/15266>.

того, в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»⁹ прямо говорится, что Российская Федерация будет способствовать углублению евразийской интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан и созданию к 1 января 2015 г. Евразийского экономического союза, исходя из открытости этих процессов для присоединения других государств, прежде всего членов Евразийского экономического сообщества и участников Содружества Независимых Государств, содействовать международному позиционированию новых интеграционных структур.

Кроме того, формирование на постсоветском пространстве таких реально действующих межгосударственных интеграционных объединений, как Таможенный союз и ЕврАзЭС, явилось дополнительным мощным стимулом для перестройки и обновления законодательства в государствах-членах данных организаций. Международная договорная база ЕврАзЭС и Таможенного союза отвечает всем современным тенденциям развития международного права. При этом очевидно, что нормы международных договоров, формирующих договорную базу Таможенного союза и ЕврАзЭС, включаясь в правовые системы государств-членов данных организаций, оказывают мощное воздействие на национальное законодательство этих стран. И здесь уже можно говорить о значительных результатах и качественной зрелости правовых систем Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, поскольку без этих характеристик правовых систем государств-членов Таможенного союза невозможно было бы сформировать и продвигать реальную интеграцию после распада СССР, построить действующие международные интеграционные структуры и развивать международное сотрудничество в новых политических условиях. Поэтому, на наш взгляд, нельзя согласиться с мнением некоторых зарубежных ученых о том, что «российское право продолжает искать свое собственное место», находится в «переходной поре, чей конечный результат и предназначение остаются неопределенными», а также с тем, что «постсоветский период не внес ничего нового в науку сравнительного правоведения. В лучшем случае имело место лишь «уничтожение» некоторых советских правовых форм без каких-либо существенных последствий»¹⁰. Такие рассуждения относительно развития правовых систем России, Беларуси, Казахстана и ряда других государств не отражают реального положения вещей, недооценивают уровня и качественного роста национального и международно-правового развития указанных стран, создают некие доктринальные ассоциации о продолжающемся «переходном периоде», в том числе, и в праве, что очевидно не может быть воспринято как конструктивное, отражающее реальное положение вещей мнение. В то же время, возможно, что подобные ошибочные суждения связаны с недостаточной презентацией работ, находящихся на стыке международного права и сравнительного правоведения, касающихся участия государств-членов СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза в международной жизни, их активного позиционирования на международной арене, а следовательно и роли в межгосударственных интеграционных объединениях. Поэтому исследования указанных вопросов необходимо продолжать.

И в этом смысле очень важно подчеркнуть методологический инструментарий, выбранный авторами данной работы для международно-правового и сравнительно-правового исследования.

1. Во-первых, диалектический подход познания, на наш взгляд, сегодня следует рассматривать в дополнение с синергетикой. Исходя из данных установок, никакие процессы (в том числе и процессы межгосударственной интеграции) не могут происходить однолинейно, одно-векторно, без корреляций и преломлений. Наоборот, многослойность, многоступенчатость, неоднородность являются отличительными чертами процесса межгосударственной интегра-

⁹ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2342.

¹⁰ См., например: Батлер У. Э. Место российского права в мировом юридическом пространстве. М., 2010. С. 2, 24.

ции, которые особенно заметны в современных условиях глобализации. Это можно увидеть и на примерах функционирования современных интеграционных объединений на постсоветском пространстве: СНГ, Таможенном союзе, ЕврАзЭС.

2. Сравнительно-правовой анализ моделей Европейского Союза и Таможенного союза должен исходить из качественного признания обеих международных межправительственных организаций (ММПО) субъектами международного права с учетом анализа состояния их учредительных договоров в настоящее время. Однако каждая из указанных ММПО обладает как сходными (региональный характер), так и отличительными признаками (компетенция, институты и органы, порядок принимаемых решений, виды актов и т. д.), что позволяет говорить о международно-правовой уникальности каждой ММПО. В этом смысле мы проводим свой анализ, опираясь на точку зрения о принадлежности Таможенного союза и ЕврАзЭС к межгосударственным интеграционным объединениям, созданным на постсоветском пространстве.

3. Поскольку Европейский Союз создавался на базе Европейских Сообществ, представляет непосредственный интерес генезис и цикличность его развития применительно к тем этапам, которые пережил в своем создании Таможенный союз. Четыре попытки создания Таможенного союза, прежде чем они обрели нынешнее реальное развитие интеграционных процессов, не прошли в глубь правового поля, хотя и были закреплены в международных договорах. И в данном случае необходимо выявить определенные проблемы правового характера, которые удастся преодолевать в настоящее время Таможенному союзу: асинхронность вступления в силу международных договоров Таможенного союза; отсутствие практического и эффективного функционирования судебного органа по разрешению межгосударственных споров; коллизионность национального законодательства государств-членов, затрудняющая имплементацию международно-правовых норм Таможенного союза; отсутствие механизма координации органов межгосударственных интеграционных объединений (ЕврАзЭС, Таможенный союз и СНГ) и дублирование ими ряда полномочий и т. д.

Однако, как и любой процесс, международные отношения и межгосударственная интеграция не могут не подвергаться определенным флуктуациям, рискам различного характера и происхождения. В данной работе мы исходим из того понимания, что поступательное развитие интеграции, как то демонстрирует Таможенный союз и ЕврАзЭС, с различной долей интенсивности, то повышенной то, наоборот, снижающейся активности, как объективный процесс будет происходить вне политических сдвигов и субъективных политических волей. Другое дело, что процесс «пробивания русла реки сквозь камни», если это отвечает интересам народов дружеских государств, может затянуться на длительное время. Однако роль современного права – понять и признать такие процессы, найти «ключи», которые, возможно, помогут в дальнейшем найти тот формат и модель международного общежития государств, которые будут максимально соответствовать чаяниям народов.

Глава 1. Правовая природа и характерные черты межгосударственной интеграции в Европейском Союзе и Таможенном союзе

§ 1. Правовые аспекты развития межгосударственной интеграции

Современное международное право, обращаясь к исследованию протекающих между государствами процессов, все чаще оперирует термином «интеграция», который является неотъемлемой частью методологического инструментария науки международного права XX–XXI вв.

Термин «интеграция» означает процесс, при котором качество отношений между автономными социальными единицами изменяется таким образом, чтобы каждое автономное образование стало составной частью более крупного социального объединения. Региональные концепции интеграции полагаются на определенные тенденции, присущие бюрократическим организациям. В частности, они опираются на тенденции развития полномочий международных организаций и совершенствования их организационно-правовых механизмов¹¹.

Международная интеграция является процессом, с помощью которого государства устраняют барьеры на пути свободной торговли и свободного перемещения людей через национальные границы, в целях снижения напряженности, которая может привести к международному конфликту¹².

Являясь неотъемлемой составляющей современного процесса глобализации, интеграция чаще всего оценивается в юридической доктрине с положительной стороны. Причем развитие и расширение Европейского Союза в последние десятилетия наглядно демонстрируют возможности региональной интеграции.

В доктрине европейского права указывается три важных элемента в пользу интеграции: 1) интеграция снижает риск военных конфликтов; 2) удаление национальных торговых барьеров приводит к экономическому росту; 3) в эпоху свободной торговли только политическая интеграция может спасти демократию. Европейский Союз не может стать одним большим международным государством, тем не менее процесс интеграции продолжается. Представляется, что на наднациональный уровень будет передаваться все больше и больше полномочий в связи с развитием интеграционных процессов¹³.

В то же время основные негативные оценки интеграции и ее последствий связываются в основном с теориями государственного суверенитета и его «размыванием» при наиболее тесной интеграции государств в рамках межгосударственного интеграционного объединения как разновидности международных межправительственных организаций (ММПО).

Необходимо отметить, что современное международное право, хотя и подвергается серьезным изменениям, все же сохраняет признание государств и международных межправительственных организаций в качестве основных субъектов международного права. В XXI в. международные организации являются активными участниками международных отношений. Наиболее динамично развивающиеся международные организации, характеризующиеся тес-

¹¹ См.: www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000593.html.

¹² См.: Diego Castañeda Garza. INTERNATIONAL INTEGRATION THEORIES. Regional Scenarios // <http://diiego.files.wordpress.com/2006/08/international-integration-theories.pdf>.

¹³ См.: Hoogmoed S. Europe in the Third Millennium // <http://home.tiscali.nl/sylvester/iiii.html>.

ным взаимодействием государств в рамках данной организации, можно выделить в особую группу – межгосударственные интеграционные объединения. Мощным межгосударственным интеграционным объединением, тяготеющим к «европеизации» и переходу в новое политическое измерение, является в настоящее время Европейский Союз. При этом можно согласиться с выводами ряда исследователей о том, что «политико-экономические проекты интеграционного типа определяют международно-политическую реальность далеко за пределами Европейского Союза. Их ареал сегодня – Северная и Южная Америка, Восточная и Южная Азия, отчасти – даже пространство СНГ. Это реальные и сложные политические, экономические, культурно-идеологические процессы, проблемы, противоречия и результаты. Накоплен и продолжает копиться разнообразный и по-своему богатый материал, осмысление которого в сопоставительном ключе способно существенно обогатить представления о закономерностях интеграции и возможностях построения схем управления интеграционными процессами в разных частях земного шара»¹⁴.

Сегодня в мире существуют 240 интеграционных объединений. Но экономических в полном смысле этого слова объединений или союзов среди них не так и много; самые известные: Европейский Союз, североамериканский – НАФТА, южноамериканский – МЕРКОСУР. Прообразом евразийского интеграционного объединения является Европейский Союз. Сейчас здесь, наряду с огромным количеством позитивных моментов, мы видим серьезный экономический кризис. Однако, несмотря на эти большие трудности еврозоны, Евросоюз – это очень успешное объединение, которое, по сути, позволило создать большой общий рынок и вывести целый ряд стран с небольшими экономиками на весьма приличный уровень за счет интеграции, взаимной помощи и поддержки¹⁵. В то же время тенденции развития межгосударственных объединений ведут к интеграции государств не только в части появления наднациональных органов и структур, но и в дальнейшем, при максимальном развитии интегративного сближения – к новому виду межгосударственной интеграции – оформлению глобального пространства. Как отмечают современные исследователи, «одной из магистральных тенденций мирового развития является формирование так называемых глобальных пространств – глобального измерения различных областей международной жизни, которое перекрывает их национальные уровни и оказывает определяющее воздействие на локальные системы»¹⁶. Действительно, с большой долей уверенности в современное международное право «теперь нужно добавить и понятие “мировое сообщество” как макросистему в планетарном масштабе»¹⁷. Причина динамичного роста числа международных организаций видится в том, что система международных отношений в настоящее время не может эффективно функционировать без этих субъектов международного права¹⁸.

Сегодня можно очевидно констатировать, что глобализирующееся развитие международного права не может происходить по замкнутому циклу, без преломлений и корреляций, поскольку его сфера тесно смыкает грани международного и национального регулирования, постепенно в одних областях делая их более «мягкими» и гибкими, в других – сохраняя твердость «краеугольных» форм и методов, описанных классической доктриной международного права. Система международных отношений, как и иные социальные системы, характеризуется высоким динамизмом и развивается в современную эпоху по самым различным параметрам.

¹⁴ Байков А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии // Международные процессы: <http://www.intertrends.ru/fifteen/001.htm>.

¹⁵ См.: Мишальченко Ю. В., Белоусов С. Н., Гудалов Н. Н. Государства ЕЭП: Дела. Проблемы. Планы // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 55.

¹⁶ Малаян Р. Международные организации в формирующемся миропорядке // Космополис. 2008. № 1(20). С. 38.

¹⁷ Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна. М., 2011. С. 6.

¹⁸ См.: Mosler H. The International Society as a Legal Community. 1980. P. 175.

Глобализация привнесла много новых моментов в эту систему, вызвав к жизни новые формы взаимоотношений на международной арене или придав новое качество ранее известным¹⁹.

По справедливому замечанию Ю. А. Тихомирова, «межгосударственная интеграция означает поиск меры сочетания общих и национальных интересов, когда обеспечению государственного суверенитета служит участие государства в договорных отношениях, союзах и т. п. ... При этом важно подчеркнуть разнообразие правовых режимов участия страны в интеграционных процессах, своего рода восхождение от мягких режимов к более структурированным формам»²⁰.

Развитие международных отношений в XXI в., демонстрирует одну весьма примечательную тенденцию, состоящую в том, что, несмотря на глобализацию международной экономики и повышение значения универсальных методов международно-правового регулирования, региональные механизмы международно-правового регулирования не отмирают, как этого, может быть, стоило бы ожидать, а, наоборот, развиваются и в ряде случаев множатся²¹.

Эволюция концепции международной организации в XX в. привела к возникновению на международной арене международных межправительственных организаций, которые преследуют в качестве своей основной цели интеграцию государств-членов. Это привело к тому, что даже термин «международная организация» стал осторожно применяться в отношении таких организаций. Гораздо чаще они стали именоваться «сообществами», «союзами» и иными терминами, но не международными организациями²². По смыслу ст. 52 Устава Организации Объединенных Наций, принятого 26 июня 1945 г.²³ (далее – Устав ООН), к региональным межправительственным организациям относятся такие международные организации, которые:

- создаются для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию мира и безопасности;
- являются подходящими для региональных действий, иными словами, территориальной сферой деятельности подобных международных организаций является какой-либо обособленный регион;
- создаются и осуществляют свою деятельность в согласии с целями и принципами ООН²⁴.

Анализ концепции «региональной организации» позволяет сделать вывод, что понятие международно-правового регионализма сегодня является достаточно объемным, поскольку оно включает в себя возможность развития сотрудничества между государствами по целому ряду вопросов, начиная от военно-политических и завершая социально-экономическими, культурными и иными вопросами. Само определение региональной организации не затрагивает содержания осуществляемой ей компетенции, оно предполагает установление некоторых пространственных пределов для осуществления этой компетенции, однако четких международно-правовых критериев данного пространства не существует. Практика дает множество примеров, которые свидетельствуют скорее о некоторых тенденциях, нежели о формировании строгих контуров международно-правового регионализма. Сегодня можно говорить о «новой

¹⁹ См.: Капустин А. Я. Некоторые вопросы методологии исследования категории «глобальное гражданское общество» в международном праве // Правоведение. 2010. № 1. С. 71.

²⁰ Тихомиров Ю. А. Цели и формы государственно-правовой интеграции // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. И. Лафитский. М., 2005. С. 11.

²¹ См.: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М. 2010. С. 185.

²² См.: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М. 2010. С. 202, 203.

²³ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

²⁴ См.: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. С. 191.

волне регионализма», охватившей различные районы земного шара, включая постсоветское пространство²⁵.

В данном контексте представляется справедливой позиция В. И. Лафитского, который считает, что в последние годы основное внимание в нашей науке было обращено на процессы глобализации. А между тем намного более мощно развиваются процессы региональной интеграции. Самым ярким примером, безусловно, является Европейский Союз. Иная модель региональной интеграции сформировалась в Северной Америке. По той же модели идет развитие такого международного объединения, как Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество. В том же русле развивается Ассоциация стран Юго-Восточной Азии. Третья модель региональной интеграции действует в Центральной Америке, в Африке, арабских государствах²⁶.

Важно подчеркнуть, что на рубеже XX–XXI вв. международные экономические отношения государств приобрели совершенно новое качество. Процессы глобализации мировой экономики сопровождаются регионализацией – экономическим сближением государств по территориальному признаку. Экономический регионализм проявляется в двух основных формах: экономическом сотрудничестве и региональной интеграции²⁷. При этом современное понимание глобализации отличается от его трактовки, которая давалась в науке в момент появления данного термина.

Термин «глобализация» стал общеупотребимым с середины 80-х гг. XX в.; применяется для обозначения экономических обменов через национальные границы, которые привели к росту способности к обогащению. Таким образом, под глобализацией стало пониматься политико-экономическое движение, лежащее в основе политики развития, принятой западными правительствами и международными экономическими институтами, начавшееся в 70-х гг. XX в. и совершенно последовательно установившееся с 1980 г.

Уже не первое десятилетие в науке высказывается идея о том, что глобализация также несет с собой вызовы традиционному разделению права на внутреннее и международное, распространив влияние международного права на национальную сферу. Строго дуалистический подход к отношениям между международным и внутренним правом и, следовательно, к эффективной имплементации норм международного права больше не является прочным, хотя это и не сигнализирует о триумфе монизма²⁸.

Как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, «глобализация и появление глобального управления трансформирует структуру международного права. Различие между внутригосударственным и международным правом становится менее обоснованным, мягкие формы создания норм становятся все более распространенными...»²⁹ Анализируя циклы и динамику развития воззрений о методах правового регулирования международного права и подходах к соотношению международного и национального регулятивных механизмов³⁰, можно выделить условно так называемые формации в развитии международного права:

- доклассическую, основанную на предшествующих формированию Организации Объединенных Наций подходах и принципах;

²⁵ См.: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. С. 201, 202.

²⁶ См.: Лафитский В. И. Опыт исследования процессов региональной интеграции // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. И. Лафитский. М., 2005. С. 97, 98.

²⁷ См.: Лабин Д. К. Международно-правовое обеспечение экономического регионализма // Государство и право. 2005. № 4. С. 61.

²⁸ См. подробнее: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. С. 77–87.

²⁹ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 310.

³⁰ См. подробнее: Международное право и национальное законодательство / отв. ред. Ю. А. Тихомиров М., 2009.

- классическую (уставную), соответствующую пониманию, сформированному после принятия Устава ООН, и закрепления в нем и других универсальных международно-правовых актах общепризнанных принципов и норм международного права;
- переходную, совпавшую с прекращением существования СССР как субъекта международного права, и изменением многих геополитических и правовых концепций, включая идеи пересмотра отдельных или ряда принципов международного права со стороны некоторых государств, их блоков и организаций;
- глобализирующуюся, связанную с изменениями в мировой экономике, оформлением новых центров и точек опоры международной безопасности и одновременным становлением новых акторов международного права: индивида, неправительственных организаций, глобальных административных союзов, транснациональных корпораций и других, место которых в системе международного права как субъектов оспаривается, а также появлением новых «проводников» регулирующего воздействия международного права на национальную правовую систему, таких как «мягкое» право, модельные законы, международные кодексы и др., которые являются на сегодняшний день лишь формирующимися или находятся в «зачаточном» состоянии.

Юрген Хабермас под глобализацией подразумевает направленные процессы распространения в масштабах всего мира торговли и производства, фондовых и финансовых рынков, моды, СМИ их программного обеспечения, сетей сообщения и коммуникации, транспортных потоков, рисков от использования высоких технологий, от разрушений окружающей среды, эпидемий, от организованной преступности и терроризма³¹. Таким образом, Ю. Хабермас максимально широко объективирует процесс глобализации.

Во многом формационность развития международного права предопределяется динамикой развития его субъектов, среди которых место международных межправительственных организаций является признанным³². Таким образом, динамика развития субъектов международного права является индикатором развития тенденций международно-правового регулирования на конкретном этапе цивилизации. В структурном отношении современное международное сообщество – как отмечает К. Кольяр – представляется в определенной степени гетерогенным. Действительно, в целом оно состоит, с одной стороны, из государств, а с другой – из международных или, лучше сказать, межправительственных организаций. Среди членов международного сообщества государства имеют весьма большое значение, они и поныне выступают как основные актеры на сцене международной жизни³³. Вместе с тем «государства пришли к согласию относительно превращения значительного и постоянно растущего числа международных межправительственных организаций в самостоятельные субъекты международного права»³⁴. При этом, как точно утверждает В. Чаплинский, «мы должны помнить, что правосубъектность международных организаций имеет иную природу, чем правосубъектность государств»³⁵.

В связи с этим применительно к развитию межгосударственной интеграции, особую значимость приобретает вопрос о пределах правового регулирования в международном праве, который должен быть рассмотрен с использованием качественно нового методологического инструментария, чем в национальном праве. Это объясняется прежде всего тем, что международное право и национальное право – две тесно взаимосвязанные, но качественно разные системы права. Тот правовой «каркас», на котором зиждется право национальное, не состав-

³¹ См.: Хабермас Ю. Расколотый Запад. М., 2008. С. 167.

³² См.: Jose E. Alvarez. International organizations: then and now // American Journal of International Law. April 2006. Vol. 100. № 2. P. 324–349.

³³ См.: Кольяр К. Международные организации и учреждения. М., 1972. С. 27, 28.

³⁴ Эдуардо Хименес де Аречага. Современное международное право. М., 1983. С. 256.

³⁵ Polish yearbook of International Law XXVII 2004–2005. Warszawa, 2006. P. 58.

ляет основу права международного, сотканного из согласования волей различных государств, международных организаций и иных субъектов международного права. Международные отношения в период глоболизирующих связей в международном сообществе немыслимы без таких *global players*, которые, по меткому выражению Ю. Хабермаса, «однажды начнут играть действенную роль в политике, чтобы способствовать транснациональной интеграции и брать на себя ответственность за все более плотное сплетение международных организаций, конференций, практик»³⁶.

Вместе с тем в современный период не теряют своей актуальности слова классика международного права И. Блюнчли, который отмечал: «...необходимо, чтобы международное право в своем развитии уважало границы, поставленные его деятельности правом государственным; на этом основании ближайшая и главная цель его – определить юридические отношения между государствами, избегая вмешательства во внутренние дела их»³⁷.

Доктрина современного международного права исходит из множественности, многоуровневости и нелинейности соотношения глоболизирующегося международного и национального права. Это означает, что влияние международного права и внутригосударственного признается взаимодействующим в прямых и обратных связях. Международное право служит фундаментом, основой за счет общепризнанных принципов и норм для согласования волей государств и их сосуществования на международной арене. В то же время внутригосударственное право, как более сформированное и исторически развитое, дает международному праву новые импульсы развития, которые впоследствии могут войти в «матрицу» международного права в качестве составной части (например, за счет признания международной практикой и формирования на ее основе международно-правового обычая, или обрести международно-правовое закрепление в международно-правовых актах в виде писаной нормы).

Кроме того, расширение и нелинейность взаимодействия международной и национальных систем способствует появлению новых объектов правового регулирования, являющихся смежными по правовой объективации. Примешивающаяся к этому взаимодействию интернационализация вообще, по мнению некоторых ученых, «растворяет» границу между национальным и международным правом. В связи с этим в научной доктрине все большую популярность находит доктрина глобального административного права.

Отдельно внимания в связи с развитием межгосударственных интеграционных процессов заслуживает вопрос о факторах, влияющих на сферы взаимодействия международного и национального права и подвергающих их конвергенции с учетом системообразующего фактора – глобализации. Исследование факторов, определяющих параметры взаимного пересечения международного и национального права в условиях глобализации, имеет решающее значение для определения границ их взаимной корреляции – устойчивости и изменчивости.

Классификация таких факторов, на наш взгляд, может включать в себя две группы: основные факторы, определяющие базовое взаимодействие международного и национального права, и вспомогательные факторы, характеризующие различные девиации в пересечении двух систем права, возможные отклонения. Среди основных факторов можно условно обозначить: исторические (формирование государств, оформление суверенитета, смена общественно-политических формаций и т. д.); политические; экономические; ситуационные или стихийные, кризисные (терроризм, экстремизм, природные и техногенные катастрофы и др.). К вспомогательным (дополнительным) факторам можно условно отнести следующие: экологические, климатические, демографические и др.

Несмотря на особую значимость и важность экологических и климатических факторов, практика развития международного права показывает, что данные факторы в настоящее время

³⁶ Хабермас Ю. Расколотый Запад. С. 26.

³⁷ Блюнчли И. Международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. М., 1877. С. 22, 23.

еще не оказывают столь значительного влияние на развитие международного права, как политические и экономические факторы. Однако в настоящее время очевидно, что экология и климат в будущем окажут самое серьезное влияние на формирование системы международных отношений и международно-правового регулирования. Роль экологических и климатических факторов влияния на международное и национальное право увеличивается и в части признания за ними регулирующего воздействия со стороны государств и международных организаций, хотя все еще остается оцененной не до конца.

Для целей монографии необходимо также остановиться на проблеме научно-теоретических подходов к методологии соотношения международного и национального права в современных условиях, что, несомненно, влияет и на пределы их взаимного влияния, а значит, определяет авторский подход к вопросам, которые будут раскрыты далее в настоящей работе.

Во-первых, большинство исследователей в данном вопросе и по настоящее время, за исключением, пожалуй, Ю. А. Тихомирова, Ю. Хабермаса и некоторых других, в основном западных, теоретиков, рассматривают международное и национальное право в «механическом» измерении, используя концепцию монизма и дуализма в соотношении данных систем, критикуя обе либо одну из них и используя «плоскостные» подходы к правовому измерению соотношения национального и международного права за счет вхождения норм последнего в национальную правовую «матрицу» различными способами, главным образом за счет их имплементации.

Разумеется, такая научная доктрина соотношения международного и национального права, признанная классической и прошедшая апробацию временем, оказывается жизнеспособной и востребованной по сей день. Авторами данного исследования предпринимается попытка рассмотрения соотношения международного и национального права – права третьего тысячелетия, выявления пределов их взаимного влияния друг на друга – в новом, «нелинейном» измерении. Это означает, что при выстраивании монографического исследования мы будем исходить из следующих принципов:

- современное международное право и национальное право находятся в глобализирующемся поле изменений, которые имеют как позитивный, так и негативный заряд для общества, государства и общественных институтов, объективный характер обусловленности макро и микроэкономических показателей, а также девиацию и трансформацию привычных канонов права;
- все более отчетливо проявляются и заявляют о себе новые акторы международного права, претендующие на роль субъектов международного права (транснациональные корпорации, индивид, неправительственные организации, административные союзы и т. д.), которые привносят с собой новые черты международной правосубъектности и оказывают определенное воздействие на развитие международного и национального права;
- наблюдается динамическое смещение самих систем международного и национального права: в международном праве неохотно и с трудом, но все более отчетливо, наблюдаются различные подходы государств к императивным принципам международного права, переосмысление их императивности³⁸, и наоборот, ряд характерных черт национального права экстраполируется в международное право (гуманитарная интервенция, насаждение демократии), используется методика построения надгосударственных органов и институтов в межгосударственных объединениях;
- обозначаются не только линейные – прямые и обратные связи, образующие переплетение международной и национальных правовых систем, но и иные – вертикальные, диагональные связи, характер которых за счет использования таких регуляторов, как различные формы «мягкого» права, в том числе модельное законодательство, альтернативные способы

³⁸ См., например: Goldsmith J. L., Posner E. A. *The Limits of International Law*. N. Y.: Oxford University Press, 2005.

сближения национальных законодательств, самоурегулирование, демонстрирует их правовую гибкость и пластичность.

Отдельного внимания заслуживает вопрос анализа факторов изменения пределов взаимодействия международного и национального права, «каналов» их взаимодействия, т. е. способов взаимного проникновения норм одной правовой системы в другую. Концептуальное значение имеют вопросы устойчивости либо изменчивости границ взаимодействия международного и национального права, вызванные влиянием различных факторов.

Сегодня глобализация является неотъемлемой чертой развития международного и национального права и их взаимодействия. Более того, есть все основания полагать, что она будет являться и основополагающим фактором развития этих правовых систем в обозримом будущем. Однако как объективный фактор, влияющий на систему международного и национального права, глобализация стала признаваться в правовой доктрине относительно недавно – с конца XX в. Данный тезис можно проиллюстрировать на появлении в международном и национальном праве таких правовых явлений, которые еще несколько десятилетий назад являлись своего рода уникальными, не вписывающимися в общую канву взаимодействия международного и национального права.

В то же время, констатируя множественность процессов в глобализирующемся мире, связанных с более тесным и интенсивным взаимодействием международного и национального права, их усиливающимся влиянии друг на друга, тенденциями появления новых «каналов» такого влияния и расширения орбиты международного права за счет нового инструментария, мы исходим из центрального тезиса о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, включая принципы суверенного равенства государств, их территориальной целостности и нерушимости государственных границ, мирного разрешения международных споров и неприменения силы в качестве средства разрешения таких споров, обеспечения защиты прав и свобод человека, добросовестного выполнения международных обязательств, были, есть и, безусловно, должны оставаться императивами международного права.

Никакие «новеллы», новые тенденции, в том числе и описанные выше, взаимных корреляций международного и национального права, практика государств, в том числе, и порочная, попирающая и нарушающая в ряде случаев общепризнанные принципы и нормы международного права, не должны привести к слому концепции общепризнанных принципов и норм международного права как главной опоры современного миропорядка и гарантии его существования в будущем. Исходя из этой генеральной линии, не внедряясь в сущность полемики о концепциях суверенитета государств в современном международном праве, мы исходим из того, что учет общепризнанных принципов и норм международного права в первую очередь апеллирует к государствам как первичным субъектам международного права. Именно государства, являясь главными акторами международной жизни, наполняют содержанием все международные отношения, передают международным организациям часть своих суверенных полномочий, выражают свою волю в заключаемых международных договорах.

Таким образом, на наш взгляд, суверенитет государства является неотъемлемой частью самого базиса международного права, подтапливая и разрушая концепцию суверенитета государства, можно столкнуться с практическими нарушениями императивных принципов международного права, в том числе принципа суверенного равенства государств, а это, в свою очередь, может дестабилизировать и обрушить всю действующую систему международного права, чего, безусловно, нельзя допустить. В то же время процессы, связанные с изменением территориального устройства государств, прекращением существования одних и появлением новых государств, происходили и будут происходить в мире. Однако задача международного права – направлять указанные процессы строго в международно-правовое «русло», не допуская нарушения основополагающих принципов и норм, страхуя человечество от возможного возникновения войн и вооруженных конфликтов. В этом смысле опыт прекращения существования

СССР дал значительную почву для исследований самого различного рода как процесс «развода государств» и возникновения новых независимых государств.

Вместе с тем учеными – исследователями в области международного права справедливо отмечается, что формирование и функционирование международных межгосударственных организаций на постсоветском пространстве – процессы, имеющие свои уникальные особенности и специфические черты. Это касается в первую очередь Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического сообщества как динамично развивающегося межгосударственного объединения в настоящее время³⁹. Поскольку, и здесь мы разделяем точку зрения Е. Г. Моисеева, при пессимистическом варианте развития СНГ и падении роли Содружества в процессах интеграции «оно превратится в чисто консультационный орган. Сотрудничество между новыми независимыми государствами будет осуществляться в рамках узких интеграционных объединений типа ЕврАзЭС, ГУУАМ или Организации Центральноазиатских государств»⁴⁰.

Сегодня региональная интеграция имеет массовый характер распространения и вышла за рамки одного континента. Как отмечает В. М. Шумилов, «региональная экономическая интеграция как проявление глобальной тенденции активно осуществляется на всех континентах, во всех “центрах экономической силы”»⁴¹. Н. А. Черкасов справедливо подчеркивает, что «региональная... международная интеграция как процесс добровольного объединения самостоятельных государств должна исходить из неизбежности разных вариантов реформирования экономических и социальных структур, разных темпов экономических и социальных реформ в отдельных странах. Меры, направленные на максимальную унификацию преобразований и необоснованное ускорение объединительных процессов (как свидетельствует опыт СНГ и Европейского Союза), могут лишь затормозить развитие интеграции»⁴². При этом следует согласиться с мнением Хосе Алвареса, что все более ощутимую роль в процессах глобализации и интеграции приобретают «международные организации – межправительственные образования, основанные в соответствии с договором, обычно состоящие из постоянного секретариата, пленарных ассамблей, в которые входят все государства-участники и исполнительные органы с более ограниченным участием, – таков феномен двадцатого века, имеющий мало общего с ранними формами институционального сотрудничества государств, включая античные формы»⁴³.

В то же время каждое межгосударственное интеграционное объединение, имея свою природу, историю образования и особенности функционирования, не может не быть связано с определенным географическим регионом, на территории которого располагаются государства – участники данного межгосударственного объединения. Объективно интеграция государств – членов ЕврАзЭС, СНГ и Таможенного союза тяготеет к двум регионам: и к европейскому, и к азиатскому. В этом также есть элемент сущности «евразийства» как геополитической концепции, стоящей на стыке западной и восточной цивилизаций, их отличия от «чистого» европеизма. Сложные социокультурные корни, сначала объединившие республики в составе СССР, после его разрушения стали элементом стремительной дезинтеграции государств, которая имела, на наш взгляд, искусственный характер. Лишь спустя десятилетие удалось преодолеть данный дезинтеграционный разлом и вновь придти к осознанию необходимости интегра-

³⁹ См.: Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М., 2008. С. 197.

⁴⁰ Моисеев Е. Г. Десятилетие Содружества. М., 2001. С. 283.

⁴¹ Шумилов В. М. Международное право: учебник. М., 2010. С. 274.

⁴² Черкасов Н. А. Доктрина развития Евразийского экономического сообщества в XXI веке // http://www.ipaeurasec.org/magazine/?data=012007_08.

⁴³ Alvarez J. E. International organizations: then and now // American Journal of International Law. April 2006. Vol. 100. № 2. P. 324.

ции и качественной пользы для дружественных народов. Поэтому очевидно, что интеграция государств на постсоветском пространстве протекает медленно и противоречиво, «скачкообразно» и неравномерно в различные периоды. Это связано в первую очередь с той «суверенной» разобщенностью государств – бывших республик СССР, которая при распаде Союза дала, к сожалению, мощный импульс на дезинтеграцию республик – новых независимых государств, получивший название в политологии «парад суверенитетов».

Это явление, безусловно, имеет под собой политический «каркас», но в то же время следует учитывать, что благодаря усилиям ряда государств на постсоветском пространстве происходит медленное, но ощутимое интегративное сближение ряда государств, прежде всего, России, Беларуси, Казахстана, Таджикистана и Узбекистана⁴⁴, ставшими членами Евразийского экономического сообщества. Так, следующим шагом интеграции вполне может быть создание единого рынка, где будут свободно перемещаться не только товары, но и капитал, и рабочие силы⁴⁵.

На рубеже XX–XXI вв. международные экономические отношения государств приобрели совершенно новое качество. Процессы глобализации мировой экономики сопровождаются регионализацией – экономическим сближением государств по территориальному признаку. Экономический регионализм проявляется в двух основных формах: экономическом сотрудничестве и региональной интеграции⁴⁶.

Таким образом, мы можем констатировать, что процессы межгосударственной интеграции, происходящие на региональном уровне, происходят в условиях продолжающегося и углубляющегося развития глобализации, которая, во многом определяет систему координат для функционирования и развития межгосударственных интеграционных объединений.

С международно-правовой точки зрения следует иметь в виду, что процессы региональной межгосударственной интеграции обусловлены следующими взаимосвязанными условиями:

- соблюдение государствами-участниками межгосударственных интеграционных объединений общепризнанных принципов и норм международного права как базовых международно-правовых регуляторов;
- приоритет международных обязательств, принятых в соответствии с Уставом ООН, по отношению к иным международным обязательствам;
- незыблемость государственного суверенитета как базового условия участия в межгосударственном интеграционном объединении;

⁴⁴ В соответствии с Решением Интеграционного комитета ЕврАзЭС от 26 ноября 2008 г. № 959 «О приостановлении участия Республики Узбекистан в работе органов Евразийского экономического сообщества» (СПС «КонсультантПлюс») и Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 24 декабря 2008 г. № 414 «О приостановлении участия Республики Узбекистан в работе органов Евразийского экономического сообщества» (СПС «КонсультантПлюс») Республика Узбекистан приостановила свое членство в ЕврАзЭС по поступившему от Президента Республики Узбекистан И. А. Каримова уведомлению. Тем не менее следует учитывать, что с точки зрения международного права приостановление членства государства в международной межправительственной организацией (в данном случае речь идет о ЕврАзЭС) не является синонимом выхода из данной организации. Наоборот, приостановление членства в международной организации в определенные для государства моменты, связанные, как правило, со сложными политическими или экономическими условиями, имеет временный характер и свидетельствует о желании сохранить статус члена в данной организации, взяв на определенный период «тайм-аут», по бремени осуществления отдельных обязательств, напрямую вытекающих из членства в данной организации (включая финансовые расходы), в то же время не ведя к слому всей концепции интегративного сближения и не выходя из базовых международных договоров, заключенных в рамках организации. Таким образом, можно полагать, что Республика Узбекистан по мере выхода из политического и экономического кризиса будет заинтересована в «размораживании» активного членства в ЕврАзЭС, а это, в свою очередь, оптимально сближает Узбекистан и с государствами – членами Таможенного союза.

⁴⁵ См.: Слюсарь Н. Б., Евдокимова И. А. Аспекты формирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2009. № 6. С. 7, 8.

⁴⁶ См.: Лабин Д. К. Международно-правовое обеспечение экономического регионализма // Государство и право. 2005. № 4. С. 61.

- строгое соблюдение конституционных норм, определяющих основы участия в межгосударственных интеграционных объединениях;
- добросовестное выполнение международных обязательств, вытекающих из членства в межгосударственном интеграционном объединении;
- обязанность учитывать как международно-правовые, так и внутригосударственные, предписания, регламентирующие вопросы принятия и выполнения различных международных обязательств, вытекающих из членства в межгосударственном интеграционном объединении;
- координация процесса принятия взаимосвязанных международных обязательств по линии различных межгосударственных объединений;
- необходимость обсуждения важнейших государственных решений, связанных с функционированием межгосударственных интеграционных объединений, с гражданами государства, неправительственными организациями, бизнес-объединениями, иными субъектами.

Таким образом, можно отметить, что межгосударственная интеграция в современном мире происходит при одновременном развитии процессов глобализации и регионализма. Применительно к международно-правовому аспекту этого явления важно иметь в виду необходимость сбалансированного и гармоничного функционирования международных интеграционных объединений регионального уровня и международных организаций универсального уровня. В первую очередь это относится к выполнению международных обязательств, налагаемых на государств-участников вообще и Российскую Федерацию в частности, в связи с участием в различных межгосударственных объединениях, например ВТО, СНГ, ЕврАзЭС, Таможенном союзе, партнерством с Европейским Союзом.

В связи с этим необходимо сказать, что наука международного права еще не в полной мере дала ответы на эти вопросы. Однако практика развития интеграции все чаще ставит их, что требует скорейшего научного разрешения.

Подводя итог рассмотрению базовых вопросов интеграции в международном праве, отметим ряд аспектов, которые опосредуют наши подходы к сравнительно-правовому анализу международно-правовых моделей межгосударственных интеграционных объединений в последующих главах монографии.

Отправной точкой эффективного развития межгосударственной интеграции и функционирования межгосударственных интеграционных объединений должны быть общепризнанные принципы и нормы международного права, в частности принцип добросовестного соблюдения международных обязательств, а также суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела, соблюдение и защита прав и свобод человека.

Помимо незыблемых международно-правовых основ следует развивать и механизмы принятия и реализации международных обязательств, вытекающих из членства в межгосударственных интеграционных объединениях, механизмы которых некоторым образом отличаются от выполнения обязательств, вытекающих из классических международных договоров.

Таким образом, международная интеграция детерминирована экономическими и политическими факторами как базовыми условиями становления межгосударственных интеграционных объединений и взаимосвязанными и взаимообусловленными процессами глобализации и регионализации.

С точки зрения международного права правовым фундаментом функционирования межгосударственных интеграционных объединений выступают общепризнанные принципы и нормы международного права, на которые опираются государства при разработке учредительных международных договоров. Учредительные международные договоры определяют систему международно-правовых регуляторов межгосударственных интеграционных объединений, юридическую силу решений органов, процедуры принятия решений и основы их имплементации в национальных правовых системах государств-участников. Таким образом,

разветвленная правовая и институциональная система характерна для межгосударственных интеграционных объединений как особых субъектов международного права и детерминирована уровнем экономического и политического взаимодействия государств.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что применительно к развитию межгосударственной интеграции строгая дихотомия пределов взаимодействия международного и национального права в современных условиях отсутствует. На ее место приходит не столько разделение какими-либо четкими правовыми границами сфер взаимодействия международного и национального права, сколько их взаимное перекрещивание и многослойность. В этом случае мы видим четкие юридические связи между национальными и международными правовыми регуляторами, когда выполнение международных актов во многом зависит от эффективного современного законодательства, оперативно реагирующего на развитие международно-правовой базы. Кроме того, и международное право обогащается лучшими примерами юридических решений, выработанных и апробированных на национальном уровне. При этом открытым остается вопрос о том, как национальное право должно реагировать на одновременное воздействие на одни и те же сферы сходных международно-правовых регуляторов, идущих по линии Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза и наслаивающихся друг на друга. В настоящее время к этой проблеме юридической доктриной и практикой не выработано единство правовых подходов.

Рассматривая международное право в его историческом развитии, на наш взгляд, можно с уверенностью заключить, что оно продолжит все более и более входить во внутригосударственные правовые системы. Международное право XXI в. будет не только регулятором сугубо межгосударственных отношений, как это было еще относительно недавно; оно расширит круг акторов и сфер, которые будут охвачены его регулирующим воздействием. Причем это будут не только сферы международной жизни, но и сферы внутригосударственной правовой регламентации. На примере региональных интеграционных объединений эта тенденция проявляется достаточно четко, на постсоветском пространстве наиболее ярко эти процессы высвечены в Таможенном союзе трех государств. Все это позволяет с уверенностью говорить, что современные границы взаимодействия международного и национального права являются гибкими, вариативными, изменяющимися в зависимости от интересов и согласования воли государств и иных субъектов международного права, а также акторов, влияющих на развитие международных отношений, а оно средовано – и на само международное право.

В заключение хотелось бы отметить, что современное международное право не лишено недостатков. Более того, можно сказать, что в условиях глобализации оно в достаточной степени эволюционирует с погрешностями и отклонениями, однако подобные изменения не должны исказить его сущность как «права народов», должны быть направлены в позитивное русло для обеспечения человеческого общежития во всех государствах мира.

Таким образом, развитие межгосударственной интеграции не должно подрывать фундаментальные основы современного международного права, заложенные Уставом ООН и опирающиеся на общепризнанные принципы и нормы международного права. Вместе с тем это не означает, что в рамках региональных интеграционных объединений государства не могут развивать новые модели межгосударственного сотрудничества, разрабатывать и применять нетипичные для общего международного права правовые конструкции.

§ 2. Правовая природа и международно-правовые особенности Европейского Союза как межгосударственного интеграционного объединения

В целях настоящей работы необходимо рассмотреть вопросы, связанные с правовой природой и международно-правовыми особенностями Европейского Союза как межгосударственного интеграционного объединения особого типа. Присущие Европейскому Союзу политико-экономические характеристики определяют и правовую модель данного межгосударственного объединения. Особо следует отметить, что мировые экономические процессы, опосредуемые глобализационными изменениями, задают вектор для развития межгосударственной интеграции, определяют правовые каналы ее движения.

Справедливо отмечают В. Иноземцев и Е. Кузнецова, что в начале XXI в. Европа, выступающая в качестве прочного союза свободных и демократических государств, имеет фактически единую экономику; будучи крупнейшей зоной свободной торговли и основным инвестиционным центром современного мира, являясь образцом сбалансированной социальной политики, она играет неоценимую роль в международных отношениях; порождаемые ею новые ценности и смыслы способны, как представляется, изменить облик цивилизации. Однако в разные периоды развитие европейского интеграционного процесса шло разными темпами и обуславливалось различными обстоятельствами; нередко интеграция быстрее достигалась в тех сферах, где отказ от прежних форм национального суверенитета происходил достаточно безболезненно, и, напротив, запаздывала там, где такой отказ был сопряжен с теми или иными трудностями⁴⁷.

Сегодня Европейский Союз, с общей внешней границей, едиными визовым режимом и внутренним рынком, собственными институтами власти и значительными финансовыми ресурсами, проводит все более согласованную внутреннюю и внешнюю политику, уверенно расширяет экспансию единой европейской валюты и создает для охраны своей безопасности собственные вооруженные формирования. Чисто экономические, как это было сначала, цели и задачи ЕС с логической неизбежностью дополнились тесно взаимосвязанными внешне- и внутривнутриполитическими направлениями деятельности: финансовыми, налоговыми, военными, полицейскими, судебными, административными, транспортными, образовательными, экологическими и др.⁴⁸

При этом и ЕОУС⁴⁹, и ЕВРАТОМ, и ЕЭС образовывали Европейские Экономические Сообщества в широком смысле вплоть до принятия Договора о Европейском Союзе, подписанного в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г.⁵⁰ (далее – Договор о Европейском Союзе, Маастрихтский договор,) о преобразовании ЕЭС в единое европейское пространство, выходящее за рамки чисто экономического порядка. Это новое интеграционное объединение, получившие название Европейского Союза, ознаменовало качественный переворот в интеграционных механизмах, придав им уровень наднационального политического объединения, что и закрепил Учредительный договор о создании ЕС. При этом становлению Европейского Союза предше-

⁴⁷ См.: Иноземцев В., Кузнецова Е. Параметры европейской интеграции // http://cosmopolis.mgimo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=29.

⁴⁸ См.: Кашкин С. Лиссабонская революция в ЕС-праве: первый комплексно-прогностический анализ // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 2. С. 113.

⁴⁹ В 2000 г. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), подписанный в г. Париже 18 апреля 1951 г. (Договоры, учреждающие европейские сообщества. М., 1994. С. 19–94), прекратил свое действие в связи с истечением 50-летнего срока, на который он был заключен.

⁵⁰ СПС «КонсультантПлюс».

ствовали многочисленные поэтапные реформы для эволюционного перехода взаимодействия государств из экономического в многофункциональное политическое объединение, включая реформу, связанную с введением Единого европейского акта от 17 февраля 1986 г.⁵¹

Второй качественный этап новеллизации права Европейского Союза, связанный с развитием международной правосубъектности Европейского Союза, был ознаменован принятием 2 октября 1997 г. Амстердамского договора о ЕС⁵², вступившего в силу после правовой адаптации лишь спустя два года – в 1999 г. (далее – Амстердамский договор). Этот Договор благодаря своей кардинальной значимости внесенных изменений также является первичным актом и источником европейского права наряду с Маастрихтским договором.

Наконец, Ниццкие соглашения 2001 г.⁵³, расширившие Европейский Союз, объективно усилили его позицию на международной арене за счет принятия ряда стран бывшего соцлагеря.

Все эти этапы эволюции и являются отправными точками для понимания соотношения европейского и российского права как совершенно разноплановых, но тесно соприкасающихся систем. Анализ многочисленных параметров соотношения российского и европейского права целесообразно объективно подчинить определенному классификатору.

На наш взгляд, основным показателем имеющихся различий между российской и европейской правовыми системами является их объективная принадлежность к различным школам права. Большинство юристов обоснованно считают, что Российская Федерация тяготеет к романо-германской школе права, не признающей в качестве источника права ни судебный прецедент, ни доктрину. Что касается европейского права, то, как отмечает ряд юристов, это качественно новая формация, не имеющая аналогов по своей уникальности и построенная на сочетании различных правовых сегментов, в том числе сегмента статутного права от романо-германской школы и признания судебного прецедента источником права от англосаксонской школы права. Такая уникальная система правового взаимодействия государств в рамках ЕС получила название **коммунитарного права**⁵⁴. Именно оно в своих качественных характеристиках и является основным определяющим показателем для выявления коллизий и точек соприкосновения российского и европейского права.

Учитывая изложенное, можно заключить, что Европейский Суд⁵⁵ активно влияет на нормотворческие процессы всего Европейского Союза и имеет преюдициальную юрисдикцию по широкому кругу вопросов. Резолютивные части решений Европейского Суда при их обобщении учитываются всеми институтами и органами ЕС и являются одним из основных движущих сил правовой динамики⁵⁶. Именно за счет судебных прецедентов европейское право оперативно обновляется и модернизируется согласно своевременному учету различных показателей. Подобная правовая динамика ввиду объективных причин отсутствует в Российской Федерации, в результате чего многие процессы оказываются без своевременного оперативного реагирования, до того момента, пока решение данного вопроса не выйдет на законодательный уровень. В европейском праве не только отсутствует подобный принцип «торможения», наоборот, Ниццкие соглашения признали качественную позитивную роль Европейского Суда

⁵¹ См.: Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. М., 1994. С. 7–43.

⁵² См.: Топорнин Б. Н. Европейское право. М., 1998. С. 283, 284.

⁵³ См.: Ниццкий договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских Сообществ и другие основополагающие акты, подписанный в г. Ницце 26 февраля 2001 г.

⁵⁴ Коммунитарное право ЕС получило широкое распространение помимо учредительных актов ЕС в различных рамочных соглашениях и решениях Совета Европейского Союза. См., например, Рамочное решение совета ЕС о борьбе с терроризмом от 13 июня 2002 г. // Россия и Европейский Союз: документы и материалы / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003. С. 137–146.

⁵⁵ Суд Европейского Союза следует отличать от Европейского Суда по правам человека.

⁵⁶ См.: Энтин М. Л. Суд Европейских Сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М., 1987. С. 5–8.

в праве ЕС и утвердили план расширения европейских судов первой инстанции для некоторой «разгрузки» Европейского Суда⁵⁷.

Исходя из того, что международная правосубъектность ЕС, определенная в его учредительных договорах, является правосубъектностью, в принципе, международного объединения государств, можно сделать обоснованный вывод о ее производном в отличие от государственной правосубъектности характере. Вместе с тем международная правосубъектность ЕС способствует уникальности международно-правового статуса ЕС, которая особенно ярко проявилась в последнее время. Начиная с того, что учредительные договоры ЕС признают за каждым гражданином государства – члена ЕС помимо национального европейское гражданство, дальнейшие перспективы интеграции Европейского Союза, уже обнародованные в его проекте Конституции, трансформируют Европейский Союз сначала в конфедерацию, а, возможно, в дальнейшем – в Соединенные штаты Европы (СШЕ), как указано в Декларации о будущем Европейского Союза (Декларации Лаакена)⁵⁸, принятой 15 декабря 2001 г. Подобные идеи хотя и не реализовались в полной мере, но послужили основой для Лиссабонского договора **о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества**, который, являясь компромиссным вариантом, был принят 13 декабря 2007 г. всеми государствами – членами ЕС (далее – Лиссабонский договор) и благодаря внесению изменений в Договор о Европейском Союзе, по сути, дал возможность поставить точку в дискуссии о международной правосубъектности ЕС как ММПО и утвердить, что теперь не только Европейские Сообщества, но и Европейский Союз в целом является субъектом международного права.

В связи с этим весьма спорно утверждение Н. А. Ефремовой, которая пишет, что «несмотря на то, что Европейский Союз не относится к международным организациям, тем не менее его следует считать субъектом международного права...»⁵⁹ Утверждение о том, что Европейский Союз не является международной организацией, на наш взгляд, не соответствует действительности, так как данное межгосударственное объединение, созданное на основе системы международных договоров, обладает всеми необходимыми атрибутами международной организации. Здесь будет уместно отметить определение международной организации, предложенное И. И. Лукашук: «Международная организация – учрежденная международным договором организация, призванная на постоянной основе координировать действия государств-членов в соответствии с предоставленными ей полномочиями»⁶⁰.

Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических Организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, от 5 декабря 1980 г.⁶¹ дает следующее определение международной организации: «межгосударственная экономическая организация, действующая в определенных областях сотрудничества, означает международную организацию, членами которой являются государства, учрежденную на основе международного договора для координации действий ее членов по сотрудничеству и кооперированию в определенных областях экономики, науки и техники».

Отметим, что институты ЕС, в отличие от национальных органов власти и разделения властей на три вертикальные «ветви», не являются в чистом виде реализаторами какой-либо из ветвей власти: законодательной, исполнительной или судебной. И Совет ЕС, и Европарламент, и Комиссия ЕС, и Европейский Суд совмещают различные полномочия, т. е. имеют **кумулятивный характер**. Российское же право, наоборот, предполагает жесткую вертикаль

⁵⁷ См.: Россия и Европейский Союз: документы и материалы / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003.

⁵⁸ См.: Россия и Европейский Союз: документы и материалы / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003. С. 532–546.

⁵⁹ Ефремова Н. А. Международно-правовые механизмы регулирования экономической интеграции и суверенитета государств: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 17.

⁶⁰ Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть. М., 2005.

⁶¹ Ведомости ВС СССР. 1984. № 26. Ст. 453.

по различным ветвям власти. Отсюда широко распространенные коллизии возникают в связи с сотрудничеством РФ и ЕС на уровне проводимых властных «параллелей». Они попросту невозможны, поскольку в европейском праве отсутствуют аналогичные российскому праву органы с «чистой» компетенцией. Это следует иметь в виду при правовой адаптации сотрудничества РФ и ЕС в рамках определенных компетентных органов и учитывать эту специфику.

Международное право, применяемое членами ЕС наряду с европейским правом, является определяющим для признания верховенства права Союза над национальным правом в определенных сферах, оговоренных учредительными договорами ЕС, и закрепляет наднациональный характер Европейского Союза. При этом передача государствами из своих национальных правовых систем в правовую систему ЕС прав и обязанностей, возникающих на основании Договора о Европейском Союзе, влечет постоянное ограничение их суверенных прав, над которыми не может превалировать никакой последующий односторонний акт, не совместимый с концепцией Союза⁶². Следует полагать, что наднациональные моменты не исключены и в практике создания интеграционных объединений, в которых будет участвовать Российская Федерация. Однако такие объединения не должны подрывать приверженность всех государств как участников международного общения и договоров с Россией общепризнанным принципам и нормам международного права и указанным договорам.

Как отмечают иностранные авторы, иллюстрируя динамику развития европейской интеграции, Европейский Союз и два его Сообщества – Европейское Сообщество и Европейское Сообщество по атомной энергии (Евратом) – требуют особого рассмотрения. Дело в том, что они «не укладываются» в рамки понятия международной организации. Европейский Союз и два его Сообщества отличаются от других международных организаций не только своими международно-правовыми основами (учредительный договор, устав). Не оспаривается факт, что объем суверенных прав, переданных государствами-членами Европейским Сообществам, не имеет равных себе в истории международных организаций. Главнейшим отличием является интенсивность нормотворческой деятельности Сообществ. Договоры не только устанавливают правомочия органов Сообщества в отношении государств-членов, но и предоставляют им право интегрировать в национальные правовые порядки юридические акты Сообщества, обязательные к применению правоприменительными структурами государств-членов (административными и судебными органами) и предназначенные для прямых отсылок со стороны граждан, обосновывающих свои требования (право ЕС не утрачивает прямого действия только потому, что адресовано государствам-членам, а не индивидам)⁶³.

Это проявляется в непохожести данного объединения на «классические» международные организации ни по своей правосубъектности, ни по структуре, ни по целям, поскольку Европейский Союз вобрал в себя многие черты и характеристики, свойственные как государству, так и международной организации. В подобных случаях мы сталкиваемся с процессом «продвинутого сотрудничества» или «продвинутого сближения», а не с простым механическим соединением, слиянием или иным интегративным сближением акторов международных отношений. Как совершенно справедливо отмечает С. Ю. Кашкин, «в результате взаимодействия факторов межнационального и наднационального порядка складываются новые по своим качественным параметрам и правовым характеристикам образования, способные оказывать возрастающее воздействие на ход мировых событий и эволюцию права»⁶⁴.

Уникальность Европейского Союза с момента принятия Маастрихтского договора стала еще больше дискутироваться в научной литературе. Если на самых ранних стадиях формирования Сообществ высказывалось мнение, что они представляют собой лишь некоторую разно-

⁶² См.: Право Европейского Союза. Документы и комментарии / под ред. С. Ю. Кашкина. М., 1999. С. 36.

⁶³ Вольфганг Граф Витцтум и др. Международное право. Пер. с нем. М., 2011. С. 485.

⁶⁴ Кашкин С. Ю. Европейское право: сборник документов и материалов. М., 1997. С. 14.

видность международных организаций, а создаваемые и применяемые ими правовые установления региональную (или субрегиональную) разновидность или подсистему международного права, то в настоящее время ситуация заметно изменилась. Как полагает большинство специалистов в области европейского права, на сегодняшний момент Европейский Союз обладает собственной, довольно обширной, хотя и строго лимитированной, юрисдикцией, в пределах которой он осуществляет самостоятельные властные полномочия. Правовые предписания, издаваемые институтами Союза, имеют по общему правилу прямое действие и обладают верховенством по отношению к праву государств-членов. В рамках исключительной юрисдикции Союза правовая регламентация со стороны национальных государств может осуществляться в порядке исключения, правовое регулирование на уровне Союза становится общим правилом⁶⁵.

Архитектура Европейского Союза усложняется по мере эволюции: с созданием Европейского Союза на базе Европейских Сообществ происходит активное накопление новых квалификационных качеств и свойств. Европейский Союз обладает в настоящее время определенными юрисдикционными полномочиями над территорией государств-членов, своим гражданством, собственными властными институтами, один из которых – Европейская Комиссия – является органом с кумулятивной компетенцией, совмещающей в себе исполнительные, контрольно-надзорные функции с прямым непосредственным законодательством за счет издания директив.

После шести этапов расширения в 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 и 2007 гг. количество членов Европейского Союза постепенно увеличилось с 6 до 27, неоднородных по своему развитию и сильно отличающихся по экономическому, социальному, политическому состоянию. По мере своего расширения ЕС становится все более разнородным. ЕС вступил в очередное столетие в условиях необходимости выработки так называемой идеологии «общего дела», которая априорно предполагает практическую реализацию основ интеграции и консолидации и конфигурации межгосударственного взаимодействия и сотрудничества в геополитических рамках ЕС⁶⁶.

Таким образом, сегодня мы не можем объективно не признавать, что европейское право стало важнейшим инструментом осуществления интеграционных процессов, на позитивный опыт которого следует ориентироваться многим государствам. Создаваемое государствами-членами и институтами Сообществ, а далее – Союза, оно обеспечивает всю жизнедеятельность этого интеграционного объединения, преодоление тех многочисленных препятствий и проблем, которые возникают на пути интеграции. Европейское право, отражая гетерогенность, многочленность и многоуровневость Европейского Союза, также весьма неоднородно. Неодинаков правовой режим его составных частей, а как следствие, и принципы взаимоотношений с национальным правом. Вместе с тем его главная составляющая – принцип наднациональности права Европейского Союза – признан государствами-членами априорным принципом. На его соответствие проверяется в первую очередь готовность государств, желающих вступить в Европейский Союз, в форме отказа от части своих национальных полномочий и передачи их в оговоренных формах органам ЕС.

Особенностью этого механизма является то, что его функционирование четко и слаженно поддерживается другим институциональным механизмом: право Европейского Союза полностью обеспечено юрисдикционной защитой. Суд Европейского Союза стал на практике одним из самых независимых наднациональных институтов, решения и постановления которого, как правило, неукоснительно исполняются не только физическими и юридическими лицами, но и государствами-членами. Кроме того, любой нормативный правовой акт Союза подлежит обя-

⁶⁵ См.: Кашкин С. Ю. Европейский Союз: учебное пособие. М., 2003. С. 21–23.

⁶⁶ См.: Клочкова Ю. А. Конвергенция законодательств в геополитических рамках Европейского Союза // Международное публичное и частное право. 2010. № 2. С. 28–31.

зательной проверке на его соответствие общим принципам права, противоречие этим принципам является безусловным основанием для признания Судом ЕС ничтожности этого акта. Все возникающие споры правового характера, связанные с применением права Сообществ, подлежат разрешению Судом ЕС или Судом первой инстанции ЕС⁶⁷. Все вступающие в Европейский Союз государства обязаны привести свое национальное законодательство в соответствие с требованиями учредительных документов ЕС и иными нормами европейского права. Проведение подобной работы по гармонизации национального и европейского права – одно из обязательных и необходимых условий вступления в Союз.

Отличительной чертой европейской институциональной системы является также то обстоятельство, что как сам Союз, так и система европейского права основаны на единых общих принципах, положенных в основу его построения и функционирования. Все государства – члены Европейского Союза основывают (или должны основывать) свои правовые установления на общих принципах европейского права. Учредительные акты Европейского Союза относят к числу таковых права и свободы человека в том виде, как они определены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., принципы правового государства и демократические начала, которые закреплены в конституциях государств – членов ЕС.

Европейские интеграционные объединения и европейское право стали уже сегодня жизненно важным фактором не только европейского, но и мирового развития. В них находят свое отражение и закрепление качественно новые, как правило, позитивные явления в праве. В целях настоящей работы особо следует отметить, что с декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор. В связи с этим Л. М. Энтин справедливо отмечает, что намеченные реформы представляют не только доктринальный, но и большой практический интерес. С момента вступления в силу Лиссабонского договора полностью реформируется структура Европейского Союза. Прекращает свое существование Европейское Сообщество. Кроме того, ликвидируется система «трех опор». Полноценным образом на основе международного права оформляется единое интеграционное пространство. Соответственно, формально утверждается и единое правовое пространство. Исчезает деление на право Сообществ и право Союза. Правовую основу ЕС образуют два обновленных учредительных акта: Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза⁶⁸.

Лиссабонский договор был подписан 13 декабря 2007 г. главами государств и правительств 27 государств – членов Европейского Союза. Указанный международный документ был призван заменить Договор о введении Конституции для Европы, подписанный 29 октября 2004 г. (далее – Конституционный договор 2004 г.), и ознаменовал собой новый «виток» европейской интеграции.

Структурно Лиссабонский договор состоит из преамбулы, семи статей, 14 протоколов и Заключительного акта межправительственной конференции.

В отличие от проекта Конституционного акта (европейской Конституции), Лиссабонский договор, согласованный лидерами государств и правительств стал компромиссом между странами, ратифицировавшими текст европейской Конституции, и странами, которые не поддерживали документ или не начали процесса ратификации. В Договоре сохранено немало элементов европейского Конституционного договора, однако отсутствуют само понятие «Конституция ЕС» и государственные символы Союза (прежде всего, флаг и гимн ЕС). В частности, Договор предусматривает учреждение должности Президента Европейского Совета, который будет избираться сроком на два с половиной года (с правом на повторное избрание). Президент Евро-

⁶⁷ См.: Кашкин С. Ю. Европейское право: сборник документов и материалов. С. 185.

⁶⁸ См. подробнее: Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 104–115.

пейского Совета будет осуществлять функции председателя на заседаниях главного межгосударственного института ЕС и обеспечивать непрерывность и последовательность его работы. Пост Постоянного Президента Европейского Совета придет на смену нынешней модели ротационного председательства государств – членов ЕС.

Как отмечает Л. М. Энтин, в соответствии с рассматриваемым Договором, в Европарламенте вводится принцип «двойного большинства», которое означает, что за принятие того или иного решения должны проголосовать минимум 55 % депутатов, представляющих не менее 65 % населения ЕС. В принятии общеевропейских решений больше не будет соблюдаться принцип единогласия: теперь они могут быть приняты большинством голосов. При этом отдельные страны имеют возможность наложить на то или иное решение «вето» только в том случае, если этим правом захотят воспользоваться не менее четырех стран. Кроме того, численность европейских комиссаров и депутатов Европарламента должна быть сокращена. Депутатов Европейского парламента останется 751, включая спикера (в данный момент – 781 депутат), а Еврокомиссия не будет более формироваться по принципу «одна страна – один еврокомиссар». Теперь в Еврокомиссии будут представлены лишь две трети государств ЕС. Принцип полугодового председательства одной из 27 стран – членов ЕС будет отменен. Вместо этого вводится пост Президента Евросоюза. Кроме того, Европейский Союз получает фактического министра иностранных дел, который, однако, не имеет права так называться: его пост сохраняет название «уполномоченного». Он автоматически становится вице-президентом Еврокомиссии и получает в свое распоряжение не только административный, но даже военный ресурс: отдельное управление и 20 тыс. солдат так называемого Еврокорпуса⁶⁹.

Договор о Европейском Союзе устанавливает международно-правовые нормы, которые предусматривают основополагающие начала, правовые принципы, цели и задачи данного межгосударственного интеграционного объединения. Рассматриваемый международный договор устанавливает правовые основы построения и функционирования институциональной системы Европейского Союза. В Лиссабонском договоре устанавливается организация так называемого продвинутого сотрудничества и закрепляются общие принципы внешнеполитической деятельности Европейского Союза, а также специальные положения, относящиеся к общей внешней политике и политике безопасности. Договор о функционировании Европейского Союза детализирует положения, которые включались в Договор об учреждении Европейского Сообщества от 25 марта 1957 г.⁷⁰ Кроме того, устанавливается сфера ведения и компетенция Европейского Союза; определяются общие направления политики Европейского Союза, а также упорядочиваются и систематизируются положения, определяющие пространство свободы, безопасности и законности. Также Лиссабонский договор регламентирует все сферы, относящиеся не только к исключительной компетенции, но и к сфере совместного ведения Европейского Союза и государств-членов. Отдельным образом устанавливается порядок осуществления внешних связей ЕС, а также закрепляются правовые основы создания и функционирования институтов Европейского Союза; урегулируются финансовые правила, регламентирующие вопросы формирования и исполнения бюджета ЕС⁷¹.

Международные договоры учредительного характера Европейского Союза дополняются рядом специальных протоколов, как модернизированных и адаптированных к новой правовой системе ЕС, так и новейших разработанных специально в качестве приложения к основополагающим международно-правовым актам. Таким образом, указанные протоколы образуют неотъемлемую составную часть самих учредительных договоров и должны рассматриваться в системной и неразрывной связи друг с другом. В числе таких международных договоров

⁶⁹ См. подробнее: Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза. С. 104–115.

⁷⁰ СПС «КонсультантПлюс».

⁷¹ См. подробнее: Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза. С. 104–115.

целесообразно назвать следующие: Протокол о роли национальных парламентов; Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности; Протокол о Еврогруппе; Протокол о переходных положениях, относящихся к институтам и органам Союза; Протокол, устанавливающий Статут Суда Европейского Союза (к последнему приложено и Постановление об образовании Суда по делам гражданской службы ЕС); Протокол, устанавливающий Статут Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка⁷², и др. Кроме того, целый массив международных документов, в том числе международных актов так называемого мягкого права, разъясняют отдельные положения учредительных договоров Европейского Союза или закрепляют позицию отдельных государств – членов ЕС по тем или иным вопросам, связанным с функционированием Европейского Союза как межгосударственного интеграционного объединения особого типа⁷³.

Вместе с тем, как справедливо подчеркивает Л. М. Энтин, Лиссабонский договор имеет в значительной мере рамочный характер. Наряду с международными предписаниями, которые вводятся в действие непосредственно после вступления в силу данного международного договора, формулируется программа постепенного осуществления реформ, рассчитанных на будущие периоды функционирования ЕС. Это касается не только изменения процедур и иных процессуальных моментов, но и решения ряда проблемных вопросов содержательного характера, связанных с функционированием Европейского Союза. В значительной степени новации Лиссабонского договора обусловлены осуществлением программы строительства пространства свободы, безопасности и законности, которая предусматривает расширение сотрудничества судебных органов, а равно органов охраны порядка и требует особо внимательного изучения и подхода⁷⁴.

Таким образом, можно резюмировать, что Европейский Союз являет собой пример совершенно особого рода межгосударственного интеграционного объединения с присущими ему политическими, экономическими и правовыми характеристиками. Особенности правовой системы Европейского Союза детерминированы экономическими и политическими факторами, определяющими современное развитие Европы.

⁷² Тексты протоколов см.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // СПС «КонсультантПлюс». 2007.

⁷³ См. подробнее: Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза. С. 104–115.

⁷⁴ См. подробнее: Энтин Л. М. Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза. С. 104–115.

§ 3. Понятие и особенности международно-правовой модели Европейского Союза

Современное развитие России тесным образом сопряжено с развитием Европейского Союза. Прекращение существования СССР совпало с мощным оформлением Европейского Союза в новую, уже не только экономическую, но и политическую международную организацию, субъект международного права. Дезинтеграционные процессы, происходящие на тот момент в 1990-е гг. в Восточной Европе и СССР, нашли политические и правовые «отголоски» в интегративном сближении бывших государств соцлагеря и капиталистических стран Западной Европы. По мнению Карлоса де Куэто Ногераса, «с роспуском Варшавского Договора и Совета Экономической Взаимопомощи политический центр в Европе переместился на Запад. В Европе сложилась своеобразная ситуация, когда страны Центральной и Восточной Европы своим огромным желанием войти в Европейский Союз дестабилизируют его внутреннее положение. С другой стороны, перенос западной модели подрывает стабильность стран центральной Европы»⁷⁵

⁷⁵ Карлос де Куэто Ногерас. Страны Центральной и Восточной Европы и проблемы расширения Европейского Союза // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 1: «http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1307&Itemid=215».

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.