

# ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО: К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Юрий Лепешков

Необходимость активизации интеграционных усилий в рамках Содружества Независимых Государств, а также недавние инициативы двух его участников, Российской Федерации и Республики Беларусь, по созданию более тесного союза двух стран послужили импульсом к очередному всплеску интереса к тематике западноевропейской интеграции. И если раньше появление такого интереса являлось лишь следствием необходимости быть в курсе происходящих в Европе событий, то в настоящее время это во многом обусловлено тем, что европейская интеграционная модель стала рассматриваться как своего рода пример, образец для подражания. В высказываниях ряда политических деятелей России и Беларуси отмечается, что создание союза двух славянских государств строится на опыте и документальной базе Европейского Союза<sup>1</sup>.

Интерес широкой общественности к упомянутой тематике вполне объясним. Сегодня, пожалуй, стало очевидным, что не процессы дезинтеграции, а политическое и экономическое сближение государств гарантирует им процветание, социальную стабильность, подъем жизненного уровня населения. Интерес же специалистов-правоведов к тому, что происходит сегодня в рамках Европейского Союза, лежит в несколько иной плоскости и направлен, в первую очередь, на выяснение и анализ того, что представляет собой ЕС с юридической точки зрения, что заложено в основу европейского интеграционного механизма, в чем сущность и характерные особенности так называемого специфического правопорядка ЕС и т.д. Цель настоящей статьи - проанализировать международно-правовые аспекты юридической природы Европейского Союза, которая в силу своей уникальности вот уже почти полвека является предметом непрекращающихся дискуссий в среде западных специалистов-правоведов, по сей день, вызывая появление все новых и новых точек зрения, порой совершенно противоположных друг другу.

В многочисленной литературе, посвященной экономическим и политическим аспектам западноевропейской интеграции, можно встретить ряд различных наименований, обозначающих одно и то же - непосредственно саму международную организацию. Среди наиболее часто встречающихся - "Европейский Союз" и "Европейское Сообщество". Многие авторы не разграничивают эти понятия, что с юридической точки зрения представляется не вполне корректным. Согласно ст.ст. 6, 184 и 185 Договора о создании ЕОУС, ст.ст. 210 и 211 Договора о создании ЕЭС, ст. 184 Договора о создании Евратома, каждое из вышеназванных Сообществ обладает международной правосубъектностью, представляя собой самостоятельное юридическое лицо в международном праве. Что же касается наименования "Европейский Союз", то, по мнению специалистов-правоведов, это всего лишь новая стадия в процессе западноевропейской интеграции, понятие,

имеющее скорее политическое, нежели правовое значение<sup>2</sup>. Более того, хотя Европейский Союз и создан на основании договора, он, тем не менее, не обладает статусом юридического лица в международном праве и действует лишь опосредованно, через свои составные части: Сообщества<sup>3</sup> и государства-участники.

Все обилие ныне существующих точек зрения на юридическую природу ЕС можно условно разделить на две основные группы:

- 1). отождествление Европейского Сообщества с тем или иным государствовидным образованием (унитарный, федеративный и конфедеративный подходы);
- 2). отнесение ЕС к числу современных международных организаций (межгосударственный и наднациональный подходы).

Практически на протяжении всего XX столетия в государствах Западной Европы происходила борьба двух тенденций: унитаризма и федерализма. Актуальность этой проблемы сохранилась и по сей день, ибо, стремясь к благополучию и стабильности, необходимо решить вопрос о том, какое устройство более эффективно и жизнеспособно: жестко централизованное образование или союз территориально-политических единиц, обладающих определенной самостоятельностью. Однако следует отметить, что с течением времени число приверженцев взглядов на ЕС как на унитарно-централизованное образование заметно уменьшилось. И это вполне объяснимо, ибо никакое государство-участник ЕС, даже провозгласив приоритет курса на интеграцию с соседними странами, не желало расставаться с собственным суверенитетом и независимостью. Более того, гораздо большую поддержку получили взгляды сторонников конфедеративной природы ЕС, утверждавших, что Европейское Сообщество - ни что иное, как конфедерация государств-участников, «основанный на международном договоре союз государств, сохраняющих полный суверенитет и делегирующих союзу властные полномочия в весьма узких, ограниченных пределах»<sup>4</sup>. Сторонником данной концепции являлся один из самых уважаемых в Европе людей - Президент Франции Ф.Миттеран. Именно его идея «европейской конфедерации» легла в основу системы взглядов на ЕС как на союз суверенных европейских государств.

Аналогичная точка зрения на юридическую природу Европейского Сообщества была высказана и Конституционным Судом ФРГ в ходе рассмотрения последним в 1993 году вопроса о том, насколько соответствуют положения Маастрихтского договора о создании Европейского Союза конституционным нормам ФРГ. Детально проанализировав Маастрихтский договор, Суд пришел к выводу, что в качестве наиболее подходящего термина для характеристики юридической природы ЕС следует использовать термин "конфедерация союзных государств". При этом были отмечены те

международные организации

международное право

Лепешков Юрий Алексеевич - аспирант кафедры международного права факультета международных отношений БГУ

основополагающие моменты, которые сыграли решающую роль при определении позиции Суда по рассматриваемому вопросу, а именно: ограниченный характер компетенции и полномочий Сообщества, закрепление в законодательстве ЕС принципа уважения суверенитета всех государств-участников, а также права выхода из состава ЕС, необходимость предварительного согласия государства-участника на вступление в финальную стадию экономического и валютного союза<sup>5</sup>.

Федерация же, в отличие от конфедерации, — понятие и вовсе не международное, а государственно-правовое, представляющее собой единое государство, а не союз государств. И, тем не менее, существует немало сторонников федеративной природы ЕС. Их утверждения основываются на том, что федеративный характер рассматриваемого международного образования подчеркивается системой построения его руководящих органов, которые аналогичны органам внутригосударственным<sup>6</sup>. ЕС и в своей внутренней сфере, по их мнению, обладает чертами, свойственными федерации: в качестве аргумента приводится существование собственного специфического правопорядка ЕС, распространяющегося не только на отдельные государства-участники, но и на их граждан. Интересно отметить, что наиболее последовательными и активными сторонниками федеративной природы ЕС выступают, как правило, беднейшие страны: Греция, Португалия, Испания. Это обусловлено тем, что при более тесном сотрудничестве, существенной финансовой поддержке со стороны более развитых государств-участников менее богатые страны рассчитывают гораздо быстрее поднять уровень своей национальной экономики, укрепить национальную денежную единицу. Но есть и совершенно противоположные взгляды. Так, Великобритания всегда категорически настаивала на том, чтобы понятия «федерализация», «федеративный характер», «федеральные цели ЕС» вообще не упоминались применительно к Европейскому Сообществу. В этом плане весьма характерной явилась позиция бывшего британского премьера Д.Мейджора, который считал себя решительным противником создания «соединенных штатов Европы» на манер американской модели<sup>7</sup>.

И все же юридическая наука (в отличие от разного рода экономических и политических теорий), давая ответ на тот или иной вопрос, должна опираться не на субъективное восприятие кем-либо определенных обстоятельств, а оперировать реальными фактами, используя при этом накопленный теоретический опыт. В этой связи с целью выяснения юридически значимых сходств и различий представляется целесообразным провести сравнительный анализ Европейского Сообщества и «классических» моделей государства подобных образований (федерации и конфедерации).

Наиболее существенная черта федерации — основополагающая роль и значимость федеральной конституции как органического права (первоосновы). Однако ЕС было создано не на основании федеральной конституции, а на основании трех международных соглашений: одного Парижского и двух Римских договоров. Между тем, в теории международного права этот вопрос трактуется неоднозначно. Так, Дж. Еллинек настаивает на том, что обязательным элементом какого-либо федеративного образования является конституционная основа, а не просто классическая конвенция<sup>8</sup>. Однако существует и другая точка зрения согласно которой, хотя три вышеупомянутых договора и не представляют собой

федеральной конституции, они, тем не менее, определенно имеют органический характер и с точки зрения своего содержания очень близки к конституции<sup>9</sup>.

Более очевидными представляются различия между федерацией и Европейским Сообществом с точки зрения внешней компетенции. Одна из характерных черт федерации — ее международная персонификация как суверенного юридического лица в международных отношениях. Что касается ЕС, то на сегодняшний день можно говорить о суверенитете отдельных государств-участников, но не о суверенитете Сообщества. Компетенция органов ЕС в сфере международных отношений, хотя и является исключительной по ряду вопросов, тем не менее, остается достаточно ограниченной, ввиду чего суверенитет государств-участников сохраняется за последними практически в полном объеме. Так, Комиссия ЕС, действуя от имени Сообщества в своем единственном лице, как правило, участвует в заключение второстепенных международных соглашений. Что касается договоров и соглашений первостепенной важности, то они заключаются при обязательном участии Совета Министров ЕС, представляющего государства-участники.

Разделение полномочий и сфер компетенции между центром и отдельными государствами-участниками также имеет свои особенности в рамках Европейского Сообщества по сравнению с классическими государствами подобными образованиями. В ЕС оно чрезвычайно точное и детальное, а наиболее значимые сферы деятельности (например, внешняя политика, финансовая политика) находятся, главным образом, в компетенции государств-участников.

Существенным образом отличается в рамках ЕС и механизм признания в судебном порядке не имеющим юридической силы акта национального правительства. Суд Европейского Сообщества может отменить акты органов ЕС, но ему не предоставлено право отмены решений или иных актов национального законодательства государств-участников. Суд ЕС вправе лишь установить факт несоответствия последних законодательству ЕС, но не может обязать (ввиду такого несоответствия) национальное правительство принять другое решение.

Большинство теоретических школ федералистского направления рассматривают отсутствие права на выход из состава федерации в качестве одной из основополагающих характеристик федерации. Так, все «классические» федерации (США, Канада, Швейцария, Австралия) отрицают наличие такого права за своими членами (составными частями). Что касается Европейского Сообщества, то нигде в его учредительных документах не ограничивается право государства-участника на выход из состава ЕС.

И, пожалуй, единственное, что действительно сближает Европейское Сообщество и «классическую» федерацию, — это верховенство, как федеральных норм, так и права ЕС над правовыми нормами отдельных субъектов (государств-участников). Разница лишь в том, что в условиях федерации это верховенство изначально находит свое нормативное закрепление в федеральной конституции, тогда как в рамках ЕС данный принцип был сформулирован и реализован в ходе практической деятельности Суда ЕС и в последующем воспринят всеми национальными юрисдикциями.

Как уже было отмечено выше, разнообразие точек зрения на юридическую природу Европейского Сообщества проявляется не только в его отождествлении

с тем или иным государством подобным образованием. В значительно большей степени распространено мнение о том, что Европейское Сообщество - одна из многочисленных международных организаций, «учрежденная в соответствии с классическими канонами международного публичного права»<sup>10</sup>, но, тем не менее, обладающая рядом весьма специфических черт. Именно наличие последних и обусловило возникновение двух различных точек зрения относительно юридической природы Сообщества: межгосударственного и наднационального подходов.

Понятия «наднациональность», «наднациональный характер» и т.п. стали общепризнанными среди многих юристов-международников для использования в качестве терминов, характеризующих юридическую природу Европейского Сообщества как объединения государств,

1) вышедшего за рамки традиционной международной организации, но еще не достигшего того уровня интеграции между своими участниками, при котором можно было бы говорить о появлении признаков государственности<sup>11</sup>,

2) обладающего автономной властью (полномочиями),

3) располагающего своими собственными суверенными правами и даже собственным специфическим правопорядком. При этом последний отличается от правопорядка отдельных государств и распространяется, в определенных случаях, не только на сами государства-участники, но также и на их граждан.

Сторонники «наднациональности» ЕС, аргументируя в пользу своей позиции, подчеркивают значительную самостоятельность Сообщества по отношению к государствам-участникам, наличие у ЕС собственного интеграционного механизма, собственных финансовых средств, научного и технологического потенциала. Отмечается тот факт, что Сообщество не может прекратить своего существования лишь в результате волеизъявления государств-участников, без участия своих руководящих органов. Единственное, по их мнению, что говорит о сходстве ЕС с другими традиционными международными организациями, - это возникновение на основе международного договора. Хотя и здесь налицо уникальность Европейского Сообщества, ибо уже упоминавшиеся выше Парижский и Римские международные договоры об учреждении ЕОУС, ЕЭС и Евратома являются одновременно и учредительными документами самостоятельных и независимых Сообществ, наделенных своими собственными суверенными правами и собственной компетенцией.

Сторонники межгосударственного подхода, признавая беспрецедентно широкие масштабы передачи государственных полномочий в пользу международного объединения в целом, тем не менее, отвергают тезис об исключительно наднациональном характере Сообщества. Приверженцы данной точки зрения рассматривают ЕС как международную организацию с определенными элементами наднациональности<sup>12</sup>, указывая при этом на преимущественный характер межгосударственных элементов. По их мнению, Сообщество, хотя и обладает рядом весьма специфических особенностей, все же остается в сфере действия международного права и представляет собой в конечном итоге такую же классическую международную организацию, как и многие другие.

Однозначная трактовка термина «наднациональность» также вызвала немало вопросов у пред-

ставителей межгосударственного подхода. Так, Эрнст Хаас отмечал: «Наднациональность не означает, что институты Сообщества обладают верховенством по отношению к национальным правительствам. Во время как Генерал де Голль отождествлял наднациональность с федерализмом, который он ненавидел, Жан Монне сравнивал наднациональность с федерализмом, горячим сторонником которого он являлся. При этом оба джентльмена ошибались в характеристике сути данного явления»<sup>13</sup>. Хаас отрицал необходимую связь между исключительным характером компетенции ЕС и наднациональностью, рассматривая последнюю лишь как определенный стиль поведения в политике, через который реализуются политические интересы.

Оглянувшись назад и вникнув в исторический аспект рассматриваемой проблемы, можно отметить, что переплетение межгосударственных и наднациональных форм имело место еще с момента зарождения Европейского Сообщества. Сегодня каждое государство-участник, с одной стороны, стремится обеспечить максимальное соответствие результатов деятельности Сообщества своим национальным интересам, а с другой, те же национальные интересы не могут существовать вне связи с ЕС. Членство в Европейском Сообществе стало одним из важнейших приоритетов для любого из государств-участников, чьи национальные интересы уже не существуют абсолютно независимо, ибо формируются в условиях непосредственного влияния ЕС. Безусловно, такая двойственность не могла не вызвать оживленной дискуссии по вопросу о правовой природе Сообщества.

Исходя из практики международных отношений, большинство международных организаций созданы, в первую очередь, для осуществления межгосударственного сотрудничества. Их органы и институты располагают, как правило, лишь ограниченной юрисдикцией в сфере международных отношений. Что же касается Европейского Сообщества - налицо достаточно значительные исключения из общего правила.

Классическими атрибутами международной правосубъектности принято считать право на заключение международных договоров (соглашений), а также возможность участвовать в качестве стороны по делу при разрешении международных споров (конфликтов) и, как следствие, выступать субъектом международной правовой ответственности. Непосредственно лишь Договор о создании ЕЭС (ст.ст. 111, 113, 238) наделил Сообщество полномочиями по заключению международных соглашений. Однако в последующем Суд ЕС подтвердил наличие данных полномочий и у остальных двух Сообществ: ЕОУС и Евратома, определив их как «подразумеваемые»<sup>14</sup>. При этом важно отметить, что Европейское Сообщество располагает гораздо более широкими полномочиями в сфере заключения международных соглашений, нежели какая-либо иная международная организация. Более того, некоторые заключенные в рамках ЕС договоры относятся не только к компетенции Сообщества, но также затрагивают вопросы, относящиеся к внешней компетенции государств-участников. Так, например, соглашения о сотрудничестве с развивающимися странами заключаются, с одной стороны, Сообществом и всеми государствами-участниками, а с другой - заинтересованным третьим государством.

Наличие договорной правоспособности у Европейского Сообщества закономерно влечет за собой вывод о том, что ЕС является и субъектом международно-

правовой ответственности, который выступает на международной арене не как своеобразный "представитель" государств-участников, а как самостоятельная и автономная юридическая личность, имеющая собственные интересы и располагающая необходимыми средствами для их защиты<sup>15</sup>.

Мировая практика не знает более еще одной такой международной организации, право которой обладало бы столь явным и реальным верховенством над правовыми нормами отдельных государств-участников. Процесс правотворчества в рамках ЕС имеет свою собственную динамику, а масштабы имплементации "европейских" норм в национальное законодательство и юридическую практику государств-участников возрастают сегодня в экстраординарном порядке.

С целью определения юридической природы ЕС представляется целесообразным проанализировать также специфику взаимоотношений, складывающихся между самой международной организацией, с одной стороны, и государствами-участниками - с другой. Европейское Сообщество осуществляет свою деятельность через систему постоянно действующих органов (институтов), каждый из которых наделен соответственно законодательной, исполнительной и судебной властью<sup>16</sup>. Однако независимость руководящих органов ЕС носит достаточно условный характер, ибо все они наделены строго определенной компетенцией, которую им предоставили сами государства-участники<sup>17</sup> и которая зафиксирована в учредительных документах Сообщества. При этом органы рассматриваемой международной организации не могут расширить свою компетенцию лишь на основании собственных решений. Только государства-участники обладают такими полномочиями, реализуя их либо в ходе заседаний Совета Министров ЕС<sup>18</sup> - органа, осуществляющего представительство интересов стран-участниц в рамках международной организации, либо путем официального пересмотра госу-

дарствами-участниками тех или иных положений учредительных договоров о создании ЕС<sup>19</sup>.

В то же время, неизбежное расширение сферы компетенции органов Сообщества закономерно влечет за собой соответствующее ограничение суверенных прав всех без исключения государств-участников. Так, каждое из них обязано воздерживаться от любых действий, которые могут поставить под угрозу достижение целей Сообщества или идут вразрез с принятыми на себя обязательствами согласно учредительным договорам о создании ЕС.

Собрав воедино различные теории и взгляды на юридическую природу ЕС, однозначно можно констатировать лишь то, что Сообщество сегодня - это принципиально новая форма взаимоотношений между суверенными странами, нечто промежуточное между государственноподобным образованием федеративного типа в традиционном его понимании и современной международной организацией. При этом некоторые специалисты отмечают, что уже сегодня в таких областях, как судебно-правовая и институциональная сферы ЕС, гораздо более отчетливо просматриваются элементы федеральной структуры, тогда как в других сферах, таких как налогообложение, оборонительная и валютная политика, преобладают межгосударственные элементы<sup>20</sup>.

Очевидно, что Европейское Сообщество нельзя рассматривать как уже достигшее своей окончательной формы. Наоборот, это постоянно развивающаяся система, окончательные контуры которой сегодня вряд ли можно предсказать. Как справедливо заметил один из влиятельнейших европейских лидеров, экс-председатель Комиссии ЕС Жак Делор, «...история не следует по заранее проторенным путям, а остается открытой для многих вариантов выбора. Предсказывать сегодня, какую конечную форму обретет Европейское Сообщество, значило бы вступить в противоречие с нашим его пониманием как процесса изменений»<sup>21</sup>.

<sup>1</sup> Валерий Лощинин. «Не будем путать интеграцию с вопросами суверенитета и независимости». - Газета «Белорусский рынок», 1997г., № 13 (240), с. 8.

<sup>2</sup> См. P.S.R.F.Mathijsen. A guide to European Union law, 6th ed. - London: Sweet & Maxwell, 1995, с. 3, а также I.MacLeod, I.D.Hendry, S.Hyett. The external relations of the European Communities: a manual of law and practice. - Oxford: Clarendon Press, 1996, с. 25.

<sup>3</sup> Т.е. Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). С целью упрощения процедуры изложения в дальнейшем вместо трех вышеуказанных наименований Сообществ будет использоваться один термин - «Европейское Сообщество».

<sup>4</sup> Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. - М., 1987, с. 15.

<sup>5</sup> См. Judgement of 12 October 1993 in International Legal Materials (ILM), vol. 33, 1994, с. 388.

<sup>6</sup> См. Крылова И.С. Европейский парламент. - М., 1987, с. 8.

<sup>7</sup> См. Шевцов Н. «Союз вместо Сообщества». - Газета «Труд», 12 декабря 1991г.

<sup>8</sup> См. M.Cappelletti, M.Seccombe, J.Weiler. Integration through law: Europe and the American federal experience. - Berlin; New York: de Gruyter, 1986, vol. 1, Book 1, с. 93.

<sup>9</sup> См. Collected courses of the Academy of European Law, 2nd ed. - Academy of European Law / Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, с. 69.

<sup>10</sup> Юмашев Ю.М. Международно-правовые формы внешнеэкономических связей ЕЭС. - М., 1989, с. 13.

<sup>11</sup> См. European Union law textbook / ed. by Robert M. MacLean. - 7th ed., London: HLT Publications, 1995, с. 9.

<sup>12</sup> См. Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. - М., 1987, с. 7.

<sup>13</sup> Brent F. Nelsen, Alexander C-G Stubb. The European Union: readings on the theory and practice of European integration. - Boulder, Co: Reinner, 1994, с. 245.

<sup>14</sup> См. Judgement of 14.7.1976, Cases 3, 4 and 6/76 [1976] ECR 1279; Opinion of 26.4.1977 [1977] ECR 741.

<sup>15</sup> См. Jean-Victor Louis. The Community legal order. - The "European Perspectives" series/ Brussels - Luxembourg, 1979, с. 44.

<sup>16</sup> Т.е. Европарламент, Комиссия ЕС и Суд ЕС.

<sup>17</sup> См. Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. - М., 1987, с. 6, а также

European Union law textbook / ed. by Robert M. MacLean. - 7th ed., London: HLT Publications, 1995, с. 9.

<sup>18</sup> Так, в 1993 году Совет Министров ЕС увеличил количество представителей государств-участников в Европарламенте.

<sup>19</sup> Как это имело место в случаях с принятием Единого Европейского Акта и заключением Маастрихтского договора о создании Европейского Союза.

<sup>20</sup> См. Т.С. Hartley. The foundations of European Community law. - 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1994, с. 9.

<sup>21</sup> Жак Делор. «Европа на пути к 1992 году». - Журнал «Международная жизнь», М., 1989г., № 10, с. 15.

## SUMMARY

The present article aims at analysing the international legal aspects of the legal nature of the European Community as a unique regional organisation. This issue has been incessantly debated by international lawyers for almost fifty years, always giving rise to new points of view, indeed, sometimes right opposite ones.

An attempt is made in the article to compare and analyse different points of view on the legal nature of the Community. First and foremost, it concerns the notions of the adherents of the idea of the EC as a state-like organisation and also the supporters of the view on the EC as one of the so-called 'supra-national' international organisations. It is very important that the article gives a comparative analysis of the EC and 'classic' models of state-like establishments (particularly, a federation or a confederation).

The article investigates the issues of international legal personality of the EC and analyses the peculiarity of the organisational structure and competence of the EC organs; an emphasis is made on the necessity of differentiating between such notions of the European Community and the European Union, which, though often used to denote the same phenomenon, are not the same from the legal point of view.