

Вениамин Евгеньевич Чиркин

Европейский союз как государствоподобное публично-правовое образование

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

власть, форма, право, суверенитет Европейского союза

STUDIA I ANALIZY

В результате современных процессов модернизации, глобализации и интеграции после второй мировой войны возникло множество различных международных организаций интеграционного характера: региональных (например, Европейский союз (ЕС)), континентальных (Африканский союз, являющийся преемником Организации африканского единства), межконтинентальных, например, БРИКС – Бразилия, Россия, Индия, Китай, с 2011 г. также Южно-Африканская Республика (в 2015–2016 гг. к ним в особой форме присоединились Индия, Пакистан и другие страны). Они создаются в соответствии с гл. УШ и XI Устава ООН (1945) и на этих условиях. В некоторых объединениях такого рода состоят только несколько государств, другие включают десятки государств (например, в ЕС после выхода Великобритании в 2016 г. – 27 стран, в Африканском союзе – 53, в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – 57¹). Почти все они (например, кроме Союза стран Персидского залива) охватывают огромную территорию и большое население (Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – около 1,5 млрд., БРИКС – более 2,5 млрд.).

Несколько региональных объединений существует в Европе. Они имеют разные названия: организации (ОБСЕ), союзы (Евразийский экономический

¹ 57, так как в ОБСЕ состоят не только европейские, но и некоторые иные государства (США, Кыргызстан и др.).

союз – ЕАЭС), содружества (Содружество независимых государств – СНГ), союзное государство (Белоруссии и России)², Совет Европы и другие, но юридически все они действуют в *особой организационно-правовой форме*, условно говоря, региональной (а, следовательно, территориальной) международной организации. Главной целью такой организации обычно является интеграция в экономической, социальной, культурной сферах в целях общего технологического и экономического развития.

Вместе с тем, в региональных союзах, большинство которых является прежде всего международными интеграционно-экономическими союзами, изначально ставились и не могли не ставиться некоторые политические цели (например, поддержание мира и безопасности в регионе). Отдельные объединения осуществляют проверку выполнения государствами-членами установленных международных стандартов (например, Совет Европы – прав человека, выборов). ОБСЕ имеет главным образом политические задачи, но в его основных документах названы экономические, социальные и культурные цели³. Иногда такие организации имеют общие таможенные кодексы (Евразийское экономическое сообщество). Очень редко такие союзы имеют даже право вмешательства во внутренние дела государств по отдельным вопросам, указанным в их уставах. В п.1 ст. 4 Устава Африканского союза (2002) говорится даже о «праве Союза вмешаться» в дела государства-члена в соответствии с решением Ассамблеи «в связи с серьезными обстоятельствами, а именно, военные преступления, геноцид и преступления против человечности»⁴.

Современные интеграционные организации, юридически и тем более политологически, являются по существу образованиями экономико-политического или политико-экономического характера. «Интеграция, как форма интернационализации экономических отношений, констатирует Т.Н. Нешатаева, приводит к появлению нового типа международных организаций – наднациональных»⁵. Вместе с тем, создаваемые ими акты ино-

² Официальное название – Союзное государство.

³ Текст Хартии ОБСЕ см.: <http://pasmi.ru/archive/83117>.

⁴ Текст Устава см.: <http://docs.cntd.ru/document/901880996>.

⁵ Т.Н. Нешатаева, *Интеграция и наднационализм*, „Российское правосудие” 2014, № 9 (101), с. 5. Термин «наднациональное» (объединение, право и др.) вошел в науку, хотя частица «над» придает ему неточности (мы имеем не совсем «над»). Если его заменить термином «межнациональный» (использован в российском конституционном законе от 14 декабря 2015 г, № 7 – ФКЗ) то он тоже имеет свои неточности (по крайней мере, для некоторых интеграционных объединений). Кроме того, следует учесть, что прилагательное «национальный» имеет разное значение в западноевропейских и многих славянских языках. Слова «нация», «национальный» в русском языке понимаются в плане этнической характеристики. В английском и романских языках они как «государство», «государственный» (нередко используется термин

гда имеют не только характер международного регионального права, но с согласия государств (оно выражено при вступлении в организацию) осуществляют и некоторые мероприятия, относящиеся ко внутренним делам государств-членов. Особенно это относится к Европейскому союзу (ЕС), слово «экономический» в его названии в 1992 г. исключено.

Ограниченная публичная власть и публично-правовая форма ЕС

Европейский союз, преобразованный в такую организацию в 1992 г. с принятием нового устава после десятилетий (с 1951 г.) поэтапного развития⁶, не самый многочисленный по числу государств-членов (например, в Совете Европы их 47, в РБСЕ – 57), не самый крупный по размерам территории (одна Россия впятеро превышает ЕС), по численности населения (в 2016 г. приблизительно 507,4 млн. человек), втрое меньше, чем ШОС и впятеро, чем БРИКС (даже без учета их ассоциированных членов). Однако доля ЕС в мировом ВВП в 2010 г. была больше всех. Это 25,6%, мирового ВВП, прогноз на 2018 г. 22,1% (БРИКС около 20%, прогноза на 2018 г. – нет, США – 23,4%, прогноз на 2018 г. –22,2%)⁷. ВВП (номинал) на человека в ЕС в 2016 г. составлял 32,5 тыс. долл. США в год (средний ВВП на душу населения в мире приблизительно 14 тыс. долл.).

ЕС достаточно централизованная территориальная организация. У него, фактически сложилась общая граница (границы отдельных государств-членов ЕС одно время фактически упразднились, но теперь в связи с наплывом мигрантов из стран Востока восстанавливаются, даже с колючей проволокой). ЕС в 2016 г., не полагаясь на пограничников государств-членов, для предотвращения массовой нелегальной миграции из стран Востока создал свою пограничную и морскую береговую охрану)⁸. ЕС имеет целостную систему органов. В 2015–2016 гг. неоднократно поднимался вопрос о соз-

«нация-государство»). Организация Объединенных Наций это организация не наций, а государств. Это различие важно учитывать, когда мы говорим о наднациональной публичной власти и наднациональном праве.

⁶ Учредительные документы ЕС, которые рассматриваются как своего рода конституционные основы ЕС, это Договор о создании ЕС 1992 г. и Договор о функционировании ЕС (неоднократно изменялся, в настоящее время, как можно понять, действует в редакции 2010 г.). Лиссабонский договор 2007 г. это обширная поправка к ним, в основном сохранившая положения непринятой в 2004 г. Европейской конституции.

⁷ См.: <http://www.nippon.com/ru/editor/f00025/>.

⁸ <http://www.rg.ru/2015/07/21/hollande.htmlh>.

дании собственной армии ЕС⁹, а президент Франции выступал с предложением создать правительство ЕС (это не первое предложение такого рода).

В ЕС – единое европейское гражданство (в дополнение к гражданству государств-членов). ЕС имеет свой флаг, герб, гимн («Ода радости»), своих послов в других государствах (но не государствах-членах). У него единая валюта (евро). Хотя в зону евро после выхода из ЕС Великобритании в 2016 г. входят только 19 из 27 государств (в, Дании, Польше, Швеции и других странах своя национальная валюта).

Институты ЕС (семь важнейших органов ЕС, имеющие право принимать решения) – Европейский совет (конференция, саммит) глав государств правительств государств-членов ЕС, Европейский Парламент, Совет ЕС, Европейская Комиссия (Комиссия ЕС), Счетная палата, Европейский Суд, Европейский Центральный Банк¹⁰ принимают обязывающие государства-члены решения. Подавляющее большинство таких актов относятся не к международному праву (это не договора, а регламенты, директивы и др.). Такие акты (они имеют нормативный характер) единообразно регулируют внутренние общественные отношения в государствах-членах.

Органами ЕС приняты более 112 тысяч регламентов и некоторых других актов, причем решения принимаются не только единогласно или консенсусом (как это принято в международных организациях), они могут приниматься также квалифицированным или специфическим большинством голосов. Такие акты действуют непосредственно (без ратификации или имплементации государствами-членами), распространяются на их физических и юридических лиц. В результате в ЕС создано свое наднациональное право¹¹, хотя оно имеет усеченный характер (распространяется не на все отношения, а только на сферу некоторых суверенных прав и государственных полномочий, переданных ЕС государствами-членами при вступлении в ЕС, и включает не все основные отрасли права, например, конституционное или уголовное).

Принятие решения большинством и его непосредственное действие в государствах-членах это *обязывание* (форма публичного принуждения со стороны ЕС) не только государств-членов. В 2015 г. органы ЕС распреде-

⁹ См.: <http://vz.ru/world/2015/3>.

¹⁰ В разделении институтов и других органов ЕС, видимо, сказался французский подход, заложенный еще Морисом Ориу (1856–1929).

¹¹ Подавляющее большинство российских и зарубежных авторов без каких-либо оговорок используют термин наднациональное (т.е. по смыслу западных языков – надгосударственное) право как общепринятый, но некоторые украинские ученые (Б.В. Бабий, Д.В. Лукьянов) на международной конференции в Киеве в 2014 г. говорили о существовании (в том числе по отношению к ЕС) о наднациональных правовых системах, иных, чем право. См.: <https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-mail%3A%etc>.

лили в обязательном порядке по странам ЕС установленное органами ЕС (правда, по согласованию, иногда вынужденному, с государствами-членами), принимаемое число иммигрантов из Азии и Африки, а в 2016 г. собирались вводить штрафы за невыполнение этих квот (до 250 тыс. евро за каждого непринятого иммигранта)¹², но в какой-то мере также физических и юридических лиц в государствах-членах.

Сказанное выше (а есть и другие данные, рассматриваемые ниже) приводят к выводу, что в ЕС появляются элементы собственной своеобразной и незавершенной публичной власти (без суверенитета, который сохраняется у государств-членов, ни в одной конституции государств-членов не содержатся положения о передаче суверенитета от государств к ЕС, есть лишь положения об ограничении суверенитета и передаче некоторых государственных полномочий). Можно говорить о своеобразной, незавершенной, в том числе политической, власти ЕС.

В западной литературе власть ЕС признается. О ее характере не говорится, но в учебниках конституционного права, которое изучает вопросы политической власти, почти всегда есть главы о ЕС (сошлемся только на известные работы, выдержавшие более десятка изданий)¹³. На наш взгляд, публичная власть ЕС отличается от государственной власти и иной публичной власти способом возникновения, по характеру, возможностям и пределам, видам и полномочиям органов, которые, принимают соответствующие решения, по способам ее реализации на «местах» (в государствах-членах), по юридическому оформлению (основополагающим документом для власти является не конституция, а договор (договоры) ЕС, его учредительные документы, названные выше.

Публичная власть ЕС возникла особым путем, на основе тех государственных полномочий, суверенных прав (не суверенитета), которые переданы ЕС государствами-членами в соответствии с положениями их конституций (государства-члены внесли в свои конституции соответствующие изменения при вступлении в ЕС) и может осуществляться только в этих рамках. Она осуществляется не аппаратом ЕС, а органами самих государств-членов (например, правовые акты ЕС применяют суды государств-членов). Власть ЕС имеет элементы государственности, что естественно, ведь она появилась от государств, но в отличие от государственной власти она не имеет универсального характера, она ограничена пределами переданных полномочий.

¹² <http://www.kp.ru/online/news/2398279>.

¹³ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., London 2011; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25^e éd., Paris 2011; A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18. Aufl., München 2010.

Это публичная незавершенная несuverенная государствоподобная власть организованного объединения государств.

По вопросу о форме организации такой власти (публично-правовой форме ЕС) в научной литературе выражены различные взгляды. Российский исследователь Л.М. Энтин характеризует ЕС согласно документам ЕС (ст. 47 Договора о ЕС и ст. 435 Договора о функционировании ЕС) как «юридическое лицо», «самобытное и автономное интеграционное объединение, не идентичное ни национальному государству, ни обычной международной организации»¹⁴. Согласно немецким учебникам «ЕС в принципе есть союз суверенных государств, народноправовое устойчивое верховенство», но «ограниченное и контролируемое»¹⁵. Французские политологи Ж. и Ж.-Э. Жиккели характеризуют ЕС как «федеративное государство в процессе становления»¹⁶. Прежние характеристики западной литературы, определявшие ЕС как конфедерацию или федерацию, в последние годы не используются.

На наш взгляд, ЕС – особая публично-правовая форма нашего времени. Это устойчивое объединение многих государств (поэтому оно имеет и не может не иметь признаки международного характера), но у него есть и переданные ему государственные полномочия, этими полномочиями определяется объем публичной власти ЕС. Поэтому форму ЕС можно было бы охарактеризовать как *региональное международно-государствоподобное несuverенное публично-правовое образование*.

Разграничение полномочий между ЕС и государствами-членами и право ЕС

Поскольку ЕС и государства-члены публично-правовые образования и действуют на одной и той же территории, то возникает вопрос о разграничении их полномочий. При разграничении полномочий ЕС и государств-членов в учредительных документах ЕС (в основном в Лиссабонском договоре 2007 г.) применяется сложная система. Можно насчитать десятки группировок полномочий, взаимно перекрещивающихся, но в основе находится подход конституционного права некоторых федеративных государств: исключительные полномочия ЕС, совместные полномочия (в этой сфере

¹⁴ Л.М. Энтин, *Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 гг.*, Вып.5, Москва 2009, с. 39–40.

¹⁵ A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18.Aufl., München 2010, s. 30.

¹⁶ J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Paris 2011, p. 76.

акты ЕС имеют преимущество) и остаточные полномочия государств-членов. Государства-члены в частности осуществляют исключительное правовое регулирование по некоторым отраслям права (конституционному, уголовному, процессуальным отраслям и др.) и в эти сферы ЕС не вмешивается (по крайней мере, не должен).

Для осуществления полномочий ЕС в соответствии с его уставными документами, координации, контроля над выполнением государствами-членами своих обязанностей в ЕС создана сложная система институтов и органов¹⁷. Статус названных выше институтов закреплен в базовых документах ЕС. Это основные органы ЕС, они наделены учредительными договорами властными полномочиями и от имени ЕС принимают обязывающие решения в своей сфере. Институты это, относительно обособленная, но все же, составная часть обширного публично-правового аппарата ЕС.

При разграничении компетенции институтов ЕС в общем принята традиционная схема конституционного права, но строго разделить три ветви публичной власти ЕС (законодательная, исполнительная, судебная) невозможно. В ЕС существует все же несколько иная система.

В принципе нормотворческая власть может осуществляться Европейским советом (Европейским советом глав государств и правительств ЕС), например, он принял в 2004 г. неудавшуюся Конституцию ЕС («европейскую») и заменивший ее Лиссабонский договор 2007 г. (он действует вместе с учредительными документами), но на практике Европейский совет принимает только решения важнейшего политического характера, определяет направления политики ЕС, а нормативных правовых актов текущего законодательства не издает. Глав государств и правительств в Европейском совете часто представляют министры иностранных дел.

Нормотворческая власть ЕС реализуется, как правило, Советом Европейского союза (Советом ЕС) совместно с другим органом – Европейским парламентом. Совет ЕС играет в этом содружестве основную роль. По определенным вопросам он может принять решение и без Европарламента, хотя по некоторым вопросам Европарламент имеет право вето. В Совет ЕС (после выхода Великобритании из ЕС) входят 27 членов от правительств стран-членов Европейского союза, по одному от каждого государства-члена, но они при принятии решений имеют неодинаковое число голосов (от 29 до трех).

Институтами ЕС приняты более 112 тысяч нормативных актов, которые действуют на территориях государств-членов. Они устанавливают единообразие права во всех государствах-членах. Некоторые государства-члены

¹⁷ В ЕС различаются органы и органы – институты в соответствии с похожим подходом французского профессора XX в. М. Ориву.

просто включают их в свое законодательство, не меняя ни единой запятой, включая ранее принятые органами Европейского экономического сообщества. На лето 2016 г. было издано 112574 регламентов, из них Европейской комиссией – 61689, Советом Европейского Союза – 18968, Европейским парламентом – 1473, Европейской экономической комиссией ООН – 229, Европейским Центральным банком – 78, другими органами – 31593. Имеются данные по годам – в 2016 г. принято регламентов 361, в 2015 г. – 717, в 2014 г. – 803, в 2013 г. – 675, в 2012 г. – 556, в 2011 г. – 781, в 2010 г. – 1587, в 2009 г. – 1956, в 2008 г. – 1596, в 2007 г. – 1945, в 2006 г. – 2272, в 2005 г. – 2365 и дальше примерно по 2–2,5 тыс. регламентов в год. Наибольшее количество регламентов было принято в 1988 г. – 3342.

Как говорилось ранее, главная нормотворческая общность – Совет ЕС и Европарламент. В Совете ЕС существует 345 голосов (до выхода Великобритании из ЕС). Путем согласований голоса распределены в зависимости от численности населения государства, его экономической роли, политического влияния. Например, три крупнейших государства-члена (Германия, Италия, Франция) имеют по 29 голосов (Великобритания тоже имела 29 голосов), Бельгия, Чехия, Греция, Венгрия, Португалия – по 12, Словения – 4, Мальта – 3 голоса и т.д. Самые крупные государства имеют почти в десять раз больше голосов, чем самые мелкие, что сказывается, конечно, на принятии решений в Совете ЕС.

В соответствии с Лиссабонским договором решения в Совете ЕС принимаются специфическим квалифицированным большинством: необходимо, как минимум, 55% голосов членов Совета ЕС при условии, что «за» голосовали, как минимум, 15 государств-членов ЕС, которые представляют, как минимум, 65% населения ЕС. Блокирующим меньшинством, препятствующим принятию решения, являются четыре государства-члена ЕС независимо от числа их голосов. При их совместном или отдельном возмущении решение не принимается.

В Европарламенте, избранном в 2014 г., 751 голос, но государства-члены имеют неодинаковое количество представителей. Самое большое представительство имеет немцы – 96 мандатов. Французы представлены 74 членами, поляки – 51, румыны – 32, в диапазоне от 18 до 6 мест имеют: Австрия (18), Болгария (17), Дания (13), Ирландия (11), Словения (8), Эстония (6) и т.д. Для принятия решения нужно 2/3 голосов. Блокирующего меньшинства в данном случае нет, таким образом, в обоих случаях самые крупные страны имеют в десять раз и более больше мандатов, чем самые малые, но для малых стран существуют определенные привилегии: если бы число мандатов от страны определялось только в зависимости от численности населения, то, например, Мальта не получила бы ни одного мандата в Совете ЕС, а так она имеет шесть.

Проекты нормативных актов в Совет ЕС и Европарламент представляет Комиссия ЕС (Еврокомиссия), состоящая из представителей государств-членов. Без Комиссии проекты представляться не могут. Комиссия не только орган законодательной инициативы, она по существу является главным исполнительным органом ЕС, управляет экономическими и финансовыми делами (в том числе через еврокомиссаров, руководящих отделами), ведает дипломатическими отношениями ЕС с другими государствами. Комиссия ЕС может заседать и принимать решения, как в полном составе, так и по группам родственных направлений деятельности (сельское хозяйство, транспорт и др.).

Суд ЕС решает внутренние вопросы ЕС (он не рассматривает дела физических или юридических лиц государств-членов), но принимает также иски иностранных физических и юридических лиц по вопросам частного права, которые иногда по существу граничат с публично-правовыми отношениями. Осенью 2015 г. российские металлурги намеревались обратиться в Суд ЕС в связи с решением Еврокомиссии ввести чрезмерно высокие («антидемпинговые») пошлины на поставку российского стального холоднокатанного проката¹⁸. Счетная палата и Банк принимают решения по своему профилю.

Как говорилось, иногда некоторые исследователи выражают сомнение, что регуляционные акты ЕС это действительно право, иногда называют его (особенно в справочниках) только частью международного права. Сомнения в его правовых качествах понятны, поскольку это своеобразное право, но таковы реалии. Характеристика его как международного права недостаточна. В нем есть региональное международное право, основанное на принципах «общего» международного права, но его иные акты издаются по вопросам внутригосударственных отраслей права, причем это не отдельные нормы, а иногда их массив, заменяющий национальное право государств-членов (например, регламенты «О праве, подлежащем применению к недоговорным обязательствам» от 11 июля 2007г. № 864/2007 и «О праве, подлежащему применению в договорных обязательствах» от 17 июня 2008 г. № 503/2008 по существу кодифицируют крупные институты права, придают им единство для права всех стран-членов ЕС. Среди 112 тысяч можно назвать другие регламенты, которые изменяли отрасли, подотрасли, институты права. Таковы, например, регламент № 2015/848 «О процедурах банкротства (новая редакция)»; Регламент № 2015/478 «Об общих правилах импорта (кодифицированная версия)», Регламент № 650/2012 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О юрисдикции, применимом праве, признании и исполнении решений, принятии и исполнении нотариальных актов

¹⁸ См.: Ведомости, 1 сент. 2016.

по вопросам наследования, а также о создании Европейского свидетельства о наследовании».

Наднациональное право ЕС обладает следующими особенностями.

1. Наднациональное право возникает на основе согласования воли государств-членов, а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС. Многие акты права ЕС рождаются в процессах координации и в поисках консенсуса. По этой и по другим причинам (например, способы выполнения некоторых нормативных актов ЕС – директив могут определять сами государства) право ЕС в определенной мере имеет элементы «мягкого права», хотя они могут быть приняты и против желания государства-члена или членов (о большинстве голосов для принятия решений и блокирующем меньшинстве говорилось выше). Будучи, хотя и своеобразным, но правом, оно обязывает и имеет свои инструменты принуждения для выполнения обязанностей, обозначенных в учредительных документах ЕС, принятых всеми его членами.
2. Право ЕС имеет комплексный характер. В нем соединены элементы международного (регионального) права, а также некоторые вопросы публичного и частного права, элементы «мягкого» права (на практике решения принимаются единогласно или консенсусом) и «жесткого» права (но при обязывании все-таки добиваются согласия стороны (сторон), как это было с распределением мигрантов).
3. Наднациональное право ЕС имеет незавершенный характер. Определенные отношения (о них говорилось выше) ЕС не может регулировать, их регулируют только государства-члены. Наднациональное право ЕС не завершено и не может быть завершено, пока ЕС не станет государством.
4. Право ЕС (в пределах переданных ему государствами полномочий) имеет верховенство (приоритет) по отношению к внутреннему праву государств-участников (суды, другие органы государства обязаны, прежде всего, применять соответствующие акты ЕС, если они изданы по данному вопросу).
5. Правовые акты ЕС действуют на территории государств-членов непосредственно (а не только путем имплементации или ратификации), без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов¹⁹. Они непосредственно распространяются на физических и юридических лиц, находящихся в государствах-членах ЕС. В результате непосредственного внутреннего действия в государствах-членах наднациональное право становится, таким образом, и внутренним правом государств.

¹⁹ Но государства-члены нередко включают десятки и даже сотню тысяч страниц (Чехия) в свое законодательство, делая акты ЕС своими законами.

6. Право ЕС характеризуется своеобразными способами применения. ЕС имеет свой Суд и трибуналы, но они рассматривают только некоторые дела по внутренним (трибуналы – по частным) вопросам ЕС. Право ЕС, как непосредственно действующее в государствах-членах, применяется и исполняется органами таких государств.

Вопрос о государственном суверенитете в ЕС

Элементы публичной власти органов ЕС включают те государственные полномочия, суверенные права (но не суверенитет в целом), которые в соответствии с конституциями государств-членов добровольно переданы ими ЕС при принятии в ЕС. Государства-члены внесли в свои конституции соответствующие положения²⁰. Как говорилось выше, путем принятия решений определенным большинством членов основных органов ЕС можно возлагать обязанности на государства-члены, применять определенные меры принуждения (это видно при распределении в 2015 г. потока беженцев из Азии и Африки по странам ЕС, хотя ведутся переговоры и юридически нужно согласие страны).

Как сказано, у ЕС есть публичная власть (ее элементы), но она имеет незавершенный, ограниченный и несuverенный характер. Государства-члены передали ЕС лишь отдельные суверенные права и отдельные (а не все) полномочия. Положения о государственном суверенитете государств-членов в их конституциях сохранены. Напротив, в документах ЕС нет никаких положений о суверенитете ЕС, говорится о компетенции, полномочиях, правах ЕС и его институтов.

²⁰ Говорится о передаче: «суверенных прав» (ч. 1 ст. 23 Основного закона Германии), «необходимых полномочий институтам ЕС» (ст. 78–4 Конституции Франции), «полномочий, необходимых для строительства ЕС» (ст. 7 Конституции Португалии), «определенных полномочий» (ст. 34 Конституции Бельгии). «государственных прав по определенным вопросам» (ст. 123 Конституции Албании), «компетенций» (ч. 2 и 3 ст. 28 Конституции Греции), «части своих прав» (ч. 2 ст. 7 Конституции Словакии). Ст. 3а Лиссабонского договора также говорит о компетенции, переданной государствами-членами Союзу и о компетенции, остающейся у них. Впрочем, и в актах ЕС и в конституциях одной и той же страны нередко встречаются разные формулировки. Например, в конституциях Германии и Франции используются четыре формулировки (некоторые из них относятся не только к ЕС, а вообще к отношениям с международными организациями). Немецкая Конституция говорит об «участии», «делегировании», «передаче» и «ограничении» суверенитета; французская — об «участии», «ограничении суверенитета», «передаче» и «общем осуществлении суверенитета».

В научной литературе по вопросу о соотношении полномочий ЕС и суверенитета государств-членов существуют самые различные взгляды. Почти все, кто детально исследовал феномен ЕС, так или иначе высказывались по этому вопросу. Многие европейские исследователи (В. Вернер, Й. Х. ди Вилде, Н. МакКормик, Н. Уолкер, У. Уоллас) в прошлом утверждали, что ЕС обладает суверенитетом²¹. Положения о передаче части суверенитета государствами-членами Европейскому союзу распространены в справочниках²². Есть взгляды о постсуверенитете государств-членов, который остался у них после вступления в ЕС (это своего рода неполный суверенитет). Российский автор Н. Веремеев склоняется к идее совместного, кооперативного суверенитета ЕС и государств-членов²³.

Некоторые современные авторы, исследуя неформальное, «исподволь» (underneath) влияние ЕС на конституционное право и суверенитет государств-членов, приходят к более резким выводам. Португальский юрист Ж.Е.М. Машадо пишет, что неформальные изменения португальской Конституции 1976 г. в связи с членством в ЕС привели к тому, что Конституция стала «полуживой» и ущербной (decay), «происходит эрозия Конституции и национального суверенитета», а «конституционная власть в большой степени передана на различные региональные и глобальные уровни»²⁴. Хотя такой вывод, возможно, преувеличен, происходящие изменения в государственном суверенитете нельзя не учитывать.

Признавая власть ЕС и верховенство его права, некоторые исследователи неоднократно говорили и повторяют, что вопрос о суверенитете ЕС порождает проблемы в некоторых странах, особенно в Великобритании. Британские конституционалисты А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг отмечают, что хотя вступление Великобритании в ЕС это «не революция», но для англичан, воспитанных в соответствии с принципом суверенитета парламента (формулировка британского юриста А. Дайси, считающаяся частью Конституции Великобритании), «конституционная догма поколеблена»²⁵. А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг признают: нельзя считать, что участие в ЕС не воздействует

²¹ См.: С.С. Михайлов, Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС, Санкт-Петербург 2011, с. 20. Теперь утверждения об исключительном суверенитете ЕС почти исчезли из западной научной литературы.

²² <http://www.grandars.ru/student/mirovaya-ekonomika/es.html>.

²³ См.: Н. Веремеев, *Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях*, „Журнал международного права и международных отношений” 2008, № 2.

²⁴ J.E.M. Machado, *The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Decay*, [in:] X. Cjntiades (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA*, Rutledge 2013. p. 294.

²⁵ A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., London 2011, p. 144.

и не может воздействовать на состояние британского суверенитета, такое участие оказывает влияние на британскую концепцию суверенитета. Эти же авторы отмечают, что в ЕС «проблема суверенитета не решена адекватно»²⁶. В конечном счете эти и другие проблемы привели к выходу Великобритании из ЕС в 2016 г.

На наш взгляд, при решении проблем суверенитета в ЕС нужно исходить из принципиального понятия суверенитета (государственного суверенитета)²⁷, как оно сложилось еще в 1648 г. при Вестфальском мире, но учитывать и современные реалии, фактические отношения. В настоящее время тоже презюмируется, что каждое государство обладает суверенитетом, он неделим, неотчуждаем, не может быть ограничен кем-либо «сверху». Если мы хотим охарактеризовать другие отношения, то, видимо, надо использовать иное понятие.

Однако, со времен Вестфальского мира прошло четыре столетия, жизнь и право развиваются, совершенствуются наши познания. Вопросы британских конституционалистов поставлены не случайно. Они возникают и в других странах (в частности в решениях их конституционных судов (советов), в том числе в Италии, Польше, Франции иногда попутно выражающих свое мнение об актах ЕС и об отношениях в ЕС, о пределах полномочий ЕС). В наше время надо учитывать не только догму права (это для юристов необходимо), но и реалии жизни. Поэтому современные российские исследователи, и учитывая и правовые нормы в их соответствующем понимании (оно дано выше), и существующие реалии жизни, говорят не об ограничении суверенитета, а об «ограничении элементов суверенитета»²⁸.

С уточнениями не просто об ограничении, а об *самоограничении* элементов суверенитета (но не суверенитета) мы присоединяемся к этой позиции. Государства сами вступили в организацию (нередко добивались этого годами) и могут свободно выйти из нее. Эта и другие стороны положения в ЕС (в том числе то, что решения и правовые акты ЕС принимают сами представители всех государств-членов в органах ЕС, а не кто-то иной, за них, а также то, что основные документы ЕС и поправки к ним могут быть приняты только при согласии всех государств-членов) свидетельствуют о сохранении суверенитета государств-членов. Напротив, ЕС – не государство и хотя бы поэтому государственного суверенитета не имеет. Однако государства-члены добровольно передали ЕС некоторые государственные полномочия и суверенные права, *самоограничив* некоторые элементы своего

²⁶ Там же, р. 144.

²⁷ В российской литературе есть также понятия народного и национального суверенитета. Понятие национального суверенитета западные исследователи не используют.

²⁸ С.Ю. Кашкин (ред.), *Право Европейского Союза: учебное пособие*, Москва 2011.

суверенитета. Не ЕС ограничивает их, а они сами самоограничили себя. Они могут свободно выйти из ЕС и вернуть себе тем самым переданные полномочия. Это сделала в 2016 г. Великобритания.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются особенности Европейского союза, созданного на основе длительного развития и преобразования в 1992 г. Используя методику юридического и политологического анализа, автор приходит к выводам, что ЕС представляет собой особую территориальную публично-правовую форму. ЕС обладает ограниченной несuverенной публичной властью, имеющей свое происхождение от государств-членов в результате переданных ими ЕС некоторых суверенных прав и государственных полномочий (реально она осуществляется прежде всего семью институтами – основными органами ЕС). Он имеет особую публично-правовую форму. ЕС не федерация и не конфедерация. С позиций государственно-территориального устоятия форму ЕС можно было бы охарактеризовать как региональное международно-государствоподобное несuverенное территориальное публично-правовое образование.

Veniamin E. Chirkin

THE EUROPEAN UNION AS A STATESIMILAR PUBLIC LEGAL ENTITY

This article discusses the features of the European Union, established on the basis of long-term development and transformation in 1992. Using methods of legal and political analysis, the author comes to conclusions. The EU is a special territorial public legal form. The EU has limited nonsovereign public power that has its origins from the Member States as a result of their transfer to EU some sovereign rights and State power (actually it is done primarily by seven major institutions EU bodies). The EU has a special public-legal form. The EU is not the Federation and not a Confederation. From the standpoint of public territorial structure the form of the EU could be described as a regional international statesimilar nonsovereign public legal entity.

KEY WORDS: *power, shape, right, the sovereignty of the European Union*

Библиография

- Н. Веремеев, *Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях*, „Журнал международного права и международных отношений” 2008, № 2.
- С.Ю. Кашкин (ред.), *Право Европейского Союза: учебное пособие*, Москва 2011.
- Т.Н. Нешатаева, *Интеграция и наднационализм*, „Российское правосудие” 2014, № 9 (101).
- С.С. Михайлов, *Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС*, Санкт-Петербург 2011.
- Л.М. Энтин, *Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 гг.*, вып. 5, Москва 2009.
- A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., London 2011.
- J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Paris 2011.
- A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18. Aufl., München 2010.
- J.E.M. Machado, *The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Deday*, [in:] X. Cjntiades (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA*, Rutledge 2013.