

А. А. Моисеев²

КРИТЕРИИ ОБЪЕДИНЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ В НАДГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ ОБШНОСТИ

В условиях усиления влияния Российской Федерации на процессы межгосударственной интеграции на универсальном и региональном уровнях все чаще возникают общетеоретические вопросы международного права, которые имеют непосредственное практическое применение. Один из таких вопросов касается явления надгосударственности³ международных организаций.

Надгосударственность продолжает оставаться наиболее противоречивым понятием в международном праве. Она является умозрительной правовой категорией, которая, однако, имеет вполне осязаемые политико-правовые последствия для государств. Действующего международно-правового акта, в котором раскрывался бы или хотя бы упоминался термин «надгосударственность», в настоящее время не существует. Нет устоявшегося определения этого термина и в международно-правовой литературе. Однако отсутствие термина «надгосударственность» в международных догово-

рах не означает отсутствия этого явления в деятельности международных организаций.

Возникновение надгосударственных функций в компетенции международной организации является результатом суверенного, то есть независимого волеизъявления государств-членов на основе принципов и норм международного права и служит для достижения общих интересов государств, связанных с продвижением идей о будущем гармоничном устройстве мира путем более тесного сотрудничества, а не для вмешательства во внутренние дела государств.

Надгосударственность является способом единого регулирования определенных областей сотрудничества, затрагивающих интересы государств-членов, которые с этой целью заключают между собой межгосударственный договор об учреждении международной организации, интеграционного объединения. Причем столкновение интересов международной интеграционной организации и государства-члена может возникнуть лишь в ходе ее деятельности, а не на этапе создания.

Таким образом, основой существования надгосударственности является институциональный механизм международных организаций. Примечательно, что проявиться надгосударственность может на различных этапах деятельности международной организации независимо от указания этого качества в ее учредительных документах. Суть этого явления как раз и заключается в способности и возможности международной организации принимать решения, обязательные для государств-членов.

Сущность надгосударственности определяется интересами государств-участников, которые находят отражение в уставе и деятельности международной организации. Учреждая новую международную органи-

² Проректор по международным связям Российской таможенной академии, доктор юридических наук, профессор. Автор около 50 научных публикаций, в т. ч.: «Суверенитет в опасности!?!», «Суверенитет государства в международном праве», «Современное международное право», «Надгосударственность в современном международном праве», «Международные финансовые организации. Правовые аспекты деятельности» и др.

³ В отечественной литературе для описания рассматриваемого явления используется как термин «наднациональность», так и термин «надгосударственность». Несмотря на широкое распространение первого термина, предпочтение следует отдать второму, поскольку он точнее передает суть явления и является более корректным переводом с французского — “supranationalité”, английского — “supranational”, немецкого — “überstaatlich”. Также следует учесть, что, в отличие от термина «надгосударственность», перевод с русского на упомянутые иностранные языки термина «наднациональность» ведет к заметному искажению его смысла.

зацию, государства устанавливают ее международную правосубъектность и определенный объем правоспособности, то есть придают ее органам определенные полномочия, с помощью которых организация регулирует межгосударственные отношения.

На время участия в международной организации государства наделяют ее полномочиями в строго ограниченных областях, в которых компетенция международной организации может иметь приоритет по отношению к соответствующей компетенции государств-членов, но суверенный статус и независимость государств при этом не затрагиваются и не зависят от того, использует ли само государство такие полномочия или нет.

На евразийском пространстве тема надгосударственности имеет весьма прикладной характер, даже несмотря на то что в Алма-Атинской декларации 1991 года записано, что СНГ «не является надгосударственным образованием».

Общепризнанного определения термина «надгосударственность», закрепленного в каком-либо международно-правовом или государственно-правовом источнике, не существует. Также и в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года нет такого определения.

Термин «наднациональность» встречается в Договоре, включая его приложения, дважды: в ст. 38 «Внешняя торговля услугами», где говорится, что государства-члены осуществляют координацию в сфере торговли услугами с третьими сторонами, которая не означает наднациональной компетенции Союза в этой сфере; и в ст. 103.2 «Переходные положения в отношении раздела XVI. «Регулирование финансовых рынков»», где зафиксировано: «Государства-члены после завершения гармонизации законодательства в сфере финансовых рынков примут решение о полномочиях и функциях *наднационального органа по регулированию финансового рынка* и создадут его с месторасположением в городе Алматы в 2025 году».

В отличие от классической международной организации, надгосударственная организация имеет право согласно ее учредительным документам принимать решения обязательного характера для ее государств-членов в соответствии с установленной процедурой. Надгосударственность международной организации проявляется для тех государств, которые в момент принятия ею решения голосуют против него, но в случае принятия обязаны выполнить обязательные решения международной организации.

Другими словами, для установления возможной надгосударственности международной организации следует обратиться к ее процедуре принятия решений и установить, во-первых, предусмотрено ли учредительными документами принятие обязательных для государств-членов решений и, во-вторых, какова процедура принятия таких решений, поскольку очевидно, что при процедуре консенсуса или единогласного голосования надгосударственность исключена.

19 мая 2011 года Россия, Казахстан и Белоруссия, стремясь к членству во Всемирной торговой организации (ВТО), подписали Договор о функционировании

Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, который устанавливает приоритет норм ВТО над нормами Таможенного союза. Например, сама ВТО не отличается от традиционных международных организаций. В Соглашении о ее учреждении не просматривается ее надгосударственность, не предполагается принятие органами международной организации решений обязательного характера. Обязательства государств — членов ВТО вытекают из международных экономических договоров, принятых со времен Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), большинство из которых содержат взаимные ограничения для подписавших их правительств.

Решения в ВТО носят рекомендательный характер и в основном принимаются путем консенсуса, который используется в ГАТТ с 1947 года. Если решение невозможно принять через консенсус, то применяется голосование по принципу «одна страна — один голос» и решение принимается в зависимости от предмета — простым или квалифицированным большинством. Условия участия в любом из международных экономических договоров в рамках ВТО, как и в любом другом международном договоре, не препятствуют государству реализовать свое право на выход из договора в любое время, когда оно сочтет это необходимым.

Вступление в ВТО не потребовало отказа от развития сотрудничества ни в рамках СНГ, ни в рамках Таможенного союза, ни теперь в рамках Евразийского экономического союза. Положения ВТО, регулирующие функционирование интеграционных объединений, также применяются к евразийским интеграционным международным организациям. Права и обязанности государств-членов, вытекающие из соглашений ВТО, не могут быть отменены либо ограничены решением органов Таможенного союза или международным договором государств — членов Таможенного союза.

Представляется, что государства стараются избегать использования термина «надгосударственность», во-первых, в связи с отсутствием общепризнанного определения этого термина не только в международных договорах, но и в международно-правовой литературе и, во-вторых, поскольку устойчивы ошибочные предубеждения, что надгосударственность угрожает суверенитету государств-членов.

Надгосударственность не «посягает» на суверенитет государств. Природа государственной власти и власти международной организации различна, даже если международная организация является надгосударственной. В отличие от полномочий государств, надгосударственная международная организация может обладать только ограниченным количеством производных полномочий в строго определенных областях, которыми ее наделяют государства-члены. Делегировав какие-либо права в пользу многостороннего механизма международной организации, государство их не утрачивает и может продолжать реализовывать и самостоятельно, и в рамках международной организации. Компетенция международной организации по договоренности может иметь приоритет по отношению к соответствующей компетенции государств-членов, но суверенный статус

и независимость государств при этом не затрагиваются и не зависят от того, использует ли само государство такие полномочия или нет. В том случае если действия международной организации перестанут отвечать национальным интересам государства-члена, оно всегда может отказаться от членства в ней.

До тех пор пока государства сохраняют свой суверенитет, они обладают универсальной компетенци-

ей и имеют право принимать любые решения в рамках международного права, и отнять это право у государств нельзя, равно как они сами не могут отказаться от него, даже включив соответствующие положения в международный договор¹. Таким образом, говорить об угрозе суверенитету или его *ограничении* со стороны надгосударственности международных организаций не верно.

¹ Моисеев А. А. Суверенитет государства в международном праве. М., 2011.