

В. Е. Чиркин⁴

НАЦИОНАЛЬНОЕ И НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО

Процессы модернизации, интеграции, частичной или всеобъемлющей глобализации (в зависимости от того, каким в разные времена был мир) всегда сопровождали развитие человечества. В целом они имели положительное технологическое и социальное значе-

ние, хотя иногда содержали негативные элементы, ломая, в частности, культуру народов, включая ее позитивные стороны.

На каждом этапе этим процессам были присущи свои особенности. Одна из особенностей, обозначившихся после Второй мировой войны, — создание особого рода региональных международных объединений государств в публично-правовой форме организации (основы создания и деятельности таких объединений регулируются гл. VIII «Региональные соглашения» Устава ООН 1945 г.). В наше время некоторые из них приобретают особые качества в связи с тем, что государства-члены самоограничивают определенные элементы своих суверенных прав, добровольно передавая их объединению, а последнее приобретает по этим вопросам право обязывания, принуждения (например, принуждение меньшинства большинством), что не свойственно типичным международным организациям, принимающим решения на основе согласия всех или консенсуса.

Обязывающее большинство не одинаково. В соответствии с Лиссабонским договором 2007 года, который внес изменения в Договор о Европейском Союзе 1992 года, для решения в Совете ЕС — главном нормотворческом органе Евросоюза — с 2014 года необходимо не менее 55 % голосов членов Совета ЕС при условии, что «за» голосовали как минимум 15 государств — членов Европейского Союза, которые представляют не менее 65 % населения ЕС. Блокирующим меньшинством, препятствующим принятию решения, являются четыре государства — члена ЕС, независимо от числа их голосов.

В Совете ЕС у 28 государств-членов всего 345 голосов. Они распределены неравным образом, в зависимости от численности населения, экономической роли и политического влияния. Разница бывает почти десятикратной (например, Франция имеет 29 голосов, а Мальта — 3)⁵.

⁵ Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст. URL: <https://yandex.ru/search/?lr=10716&clid=2224313&msid=20940.3090.1456057925.68105&text=%> (дата обращения: 21.02.2016).

⁴ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ. Автор многих научных и учебных публикаций, в т. ч.: «Сравнительное правоведение», «Конституционное право зарубежных стран» (учебник), «Сравнительное государственное право зарубежных стран» (учеб. пособие), «Публично-правовое образование», «Глава государства. Сравнительно-правовое исследование», «Конституционное право России», «Некоторые элементы общего и особенного в мусульманской правовой культуре» и др. Член редколлегии журналов «Государство и право», «Вопросы правоведения», «Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения», «Правоведение» и др. Член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального собрания РФ. Награжден орденами Трудового Красного Знамени, Отечественной войны II степени.

Такая практика распространена (одним из примеров является решение органов ЕС об экономических санкциях против России в 2014 г.). В Африканском союзе для принятия обязывающего решения требуется 2/3 голосов всех государств-членов (пока такие решения не принимались).

Обязывающие решения не имеют универсального характера. В ЕС они принимаются не по всем вопросам, а лишь по тем «государственным полномочиям», «суверенным правам», которые переданы государствами-членами объединению (при вступлении в ЕС все 28 государств-членов внесли соответствующие изменения в свои конституции, но в самой общей форме, а конкретно переданные полномочия в сфере экономики, социальных отношений, политики и тому подобных теперь фиксируются в измененном Договоре о ЕС).

В п. 4 ст. 4 Устава Африканского союза (2002) говорится даже о праве Союза «вмешаться в дела государства-члена», приняв обязывающее решение в четырех случаях — «военные преступления, геноцид и преступления против человечности»¹. В гораздо меньшей степени и в иных формах элементы обязывания свойственны некоторым другим региональным организациям.

Сказанное означает, что некоторые наиболее централизованные региональные международные организации получают от государств элементы публичной власти, приобретают качества государствовподобных организаций, становятся своеобразными формами международно-государствовподобных публично-правовых образований. Это в принципе отличает отношения в них от отношений в типичных международных организациях.

Региональные организации государств создают свое «частичное» международное право в отношениях между собой, договоры о создании организаций устанавливают также некоторые общие положения об отношениях государств-членов с другими государствами, не входящими в объединение (разумеется, организация и государства-члены руководствуются также «общим» международным правом). В каждом государстве-члене сохраняется своя национальная правовая система, но, обладая некоторыми властными полномочиями, организация может создавать своеобразное надгосударственное, наднациональное право, регулирующее внутренние отношения в объединившихся государствах.

Пока что такой процесс получил развитие только в ЕС, хотя и там наднациональное право неполно (в нем официально нет конституционного, уголовного права или процессуальных отраслей права)².

На практике среди семи институтов ЕС (институты — это особо значимые органы, имеющие право принимать обязывающие решения)³ нормотворческая власть по созданию главных правовых актов ре-

¹ См.: <http://docs.cntd.ru/document/901880996> (дата обращения: 21.02.2016).

² Элементы этого есть, а учредительные документы ЕС обычно называют конституцией, хотя в 2004 г. принять Европейскую конституцию для ЕС не удалось.

³ Общая конференция глав государств и правительств членов ЕС, Совет ЕС, Парламент ЕС, Комиссия ЕС, Суд ЕС, Счетная палата ЕС, Банк ЕС.

ализуется, как правило, Советом Европейского Союза (Советом ЕС) совместно с другим органом — Европейским парламентом, хотя в некоторых случаях ЕС может принять решение и сам. О составе Совета ЕС и порядке принятия его решений сказано выше. Европарламент, избранный в 2014 году в соответствии с Лиссабонским договором, включает 751 члена (750 членов и председателя). Самое большое представительство имеют немцы — 96 мандатов, далее следуют французы — 74 места, итальянцы и британцы имеют по 73 мандата, испанцы — 54, поляки — 51, Бельгия, Греция, Венгрия, Португалия и Чехия имеют по 21 месту и т. д. По 6 депутатов выбрали граждане Эстонии, Люксембурга, Мальты и Кипра. Решения в парламенте принимаются абсолютным большинством голосов. Блокирующего меньшинства в данном случае нет.

Проекты нормативных актов ни Совет ЕС, ни парламент представлять для обсуждения не вправе. Это делает Европейская комиссия (Еврокомиссия), считающаяся главным исполнительным органом ЕС. С 2014 года в нее входят 2/3 представителей от 28 государств-членов (на основе ротации — замены выбывающих).

В ЕС издано множество актов (регламентов, директив и др.), заменяющих на основе единообразия внутренние правовые акты государств-членов и действующих вместо них. Иногда государства-члены, например Чехия, непосредственно включают десятки тысяч страниц актов ЕС в свое законодательство (например, регламенты «О праве, подлежащем применению к недоговорным обязательствам» от 11 июля 2007 г. № 864/2007 и «О праве, подлежащем применению в договорных обязательствах» от 17 июня 2008 г. № 503/2008, которые заменяют крупные разделы кодексов стран об обязательствах).

Можно сказать, что наднациональное право ЕС составляют внутреннее право государств и одновременно наднациональное право, созданное правотворческими органами вне государств. В целом оно не жесткое, как право государств, и не мягкое, как международное право. Его регламенты имеют жесткий характер (их нужно выполнять точно, как предписано), директивы тоже обязательны, но методы выполнения выбирают сами государства, многие другие акты могут иметь рекомендательный характер.

На наш взгляд, наднациональное право ЕС имеет следующие особенности.

1. Наднациональное право возникает на основе согласования воли государств-членов (договор), а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС. Многие акты права ЕС рождаются в процессах координации и поиска консенсуса.

2. Право ЕС имеет множественный комплексный характер. Это не только часть международного права, как его иногда характеризуют в справочниках. Оно также имеет внутрисударственное непосредственное действие, его определенные акты непосредственно (а не только путем имплементации), без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов, распространяются на физических и юриди-

ческих лиц, находящихся в государствах — членах ЕС. В наднациональном праве неразделимо соединены элементы международного, публичного и частного права.

3. Наднациональное право ЕС имеет незавершенный характер. Акты ЕС регулируют многие общественные отношения, но, в отличие от государства, не все, которые можно регулировать правом и которые поддаются правовому регулированию. Они регулируют те отношения, полномочия по которым переданы ЕС государствами-членами. Кроме того, как говорилось, некоторые отрасли права остаются вне сферы правового регулирования ЕС, другие регулируются правом ЕС только частично.

4. Наднациональное право ЕС имеет основополагающий характер для государств-членов и приоритет перед правом государств-членов, но только в тех сферах, где некоторые государственные полномочия государств-членов переданы ЕС.

5. Распространяясь непосредственно на регулирование отношений внутри государств (хотя такие отношения ограничены переданными полномочиями), наднациональное право вмешивается в сферу внутреннего правового регулирования государств.

6. Право ЕС характеризуется своеобразными способами применения. Его непосредственное применение не связано с деятельностью органов ЕС. Оно применяется и исполняется органами государств-членов.