

УДК 341.174(4)

*А. А. Делинский,
канд. юрид. наук, доцент кафедры права Европейского Союза
и сравнительного правоведения ОНЮА*

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В доктрине международного права нет единства относительно правовой природы некоторых организаций, и вопрос об их правосубъектности также остается дискуссионным. Например, неоднозначно определяется правовая природа и правосубъектность Европейского Союза, Содружества Независимых Государств. Представляется, что проблематику по данному вопросу можно обозначить, как отсутствием ясных положений в учредительных договорах о форме и правосубъектности объединений, так и тем, что данные образования не вписываются в рамки традиционных представлений о международных организациях.

Речь идет, прежде всего, о правосубъектности Европейского Союза (далее ЕС). При написании данной статьи были проанализированы исследования и публикации, в которых поднимались вопросы, касающиеся правосубъектности международных организаций в общем, и вопросы правосубъектности ЕС в частности, таких специалистов в области международного и европейского права, как О. Ф. Артамонова, И. П. Блищенко, Р. Ваубель, Т. М. Ковалев, А. Я. Капустин, С. А. Малинин, Г. И. Тункин, Н. А. Ушаков, Ю. М. Юмашев, А. Э. Толстухин, Б. Н. Топорнин, Л. М. Энтин. В результате проведенного анализа представляется, что вопрос о юридическом основании правосубъектности международных организаций состоит, прежде всего, в том, определяется ли международная правосубъектность международных организаций и ее объем общим международным правом, или же правосубъектность каждой международной организации базируется на ее уставе. В контексте данной проблемы целью данного исследования является определение в рамках системного подхода, является ли субъектом международного права ЕС. Указанная цель исследования обусловила постановку и решение таких задач:

- проанализировать Договор о Европейском Союзе и определить, содержит ли он положения о предоставлении ему статуса субъекта международного права;
- определить, обладает ли Европейский Союз всеми признаками, присущими международным межгосударственным организациям, которые используют для квалификации принадлежности международного образования к субъектам международного права.

Понятие правосубъектности в самом общем его значении определяет способность тех или иных субъектов участвовать в правовых отношениях, а также включает объем прав и обязанностей, обусловленных этой способностью. Реальное содержание рассматриваемый термин приобретает в той отрасли права, где он применяется. Международным правовым статусом обладают субъекты международного права — такие субъекты, способность которых быть носите-

лем международных прав и (или) обязанностей признана международным правовым порядком. Традиционными субъектами международного права являются государства. Они обладают неограниченной правосубъектностью со дня своего возникновения, так как только они изначально являются носителями международных прав и обязанностей.

По-другому дело обстоит с международными организациями, так как в их отношении признается только относительная правосубъектность (абсолютной обладают лишь государства). Они действуют как субъекты права только в отношении тех, кто их таковыми признал. Исключением из этого правила была Организация Объединенных Наций, за которой Международный Суд ООН в известном заключении о взыскании средств за ущерб, причиненный во время службы в ООН, признал объективную правосубъектность [1], что означает, что она должна быть признана также государствами, не являвшимися на тот момент членами ООН. Правосубъектность субъекта международного права составляют собственно международная правосубъектность (способность быть участником международных правоотношений, субъектом международного права вообще) и внутригосударственная правосубъектность (способность быть участником публично-правовых и частно-правовых отношений внутри соответствующего государства). Государства обладают всеми правами и обязанностями, которые дает международная и внутригосударственная правосубъектность. Международные организации получают их в соответствии с целями и задачами, возложенными на них учредительным договором, но они должны обладать также определенным «мини-стандартом» прав для должного исполнения своих обязанностей. Теорией и практикой международного права в этот «мини-стандарт» включены права заключения договоров и участия в дипломатических отношениях в рамках поставленных перед организацией в учредительном договоре целей и задач, а в соответствии с этим также активная и пассивная деликтоспособность. Международная организация должна обладать и внутригосударственной правосубъектностью.

В международном праве нет универсальных конвенций, определяющих правовое положение международных организаций, кроме конвенций, предоставляющих международным организациям полномочия в определенных сферах. Кроме того международные организации заключают соглашения с государствами во всех случаях, когда возникает вопрос о правовом статусе организации, ее органов, должностных лиц. Но международное право не содержит норм, препятствующих наделению международных организаций правосубъектностью. Правосубъектность международной организации основывается на ее уставе, который определяет также ее объем.

Вопрос о правосубъектности сначала европейских сообществ, а затем и ЕС практически всегда рассматривался под влиянием общей дискуссии о правоспособности и дееспособности международных организаций. При этом возникает, во-первых, вопрос, являются ли сообщества и ЕС международными организациями, и, во-вторых, может ли к ним в полном объеме применяться практика международного права и, прежде всего, права международных организа-

ций? Трудность при ответе на этот вопрос заключается в природе сообществ и ЕС, которая до сегодняшнего дня остается спорной.

Так Р.Ваубель рассматривает ЕС как конфедерацию [2]. В подходах некоторых авторов прослеживается стремление специально адаптировать понятие конфедерации применительно к ЕС. Н. А. Ушаков, рассматривая понятия конфедерации и «наднациональной» организации как синонимы, признает таковой и ЕС [3]. К сожалению, представленная позиция не аргументирована, не указаны признаки, позволяющие сделать вывод о конфедеративной форме ЕС. Другие авторы рассматривают ЕС с точки зрения наличия или отсутствия у данного объединения признаков международной организации [4], а также признают его международной организацией [5]. Высказывается мнение, согласно которому ЕС по многим параметрам приблизился к государству [6], что в настоящее время осуществляется его федерализация [7], поэтому четко определить его правовую природу не представляется возможным до завершения процесса интеграции.

На наш взгляд, наиболее аргументированной представляется позиция, согласно которой ЕС обладает особой правовой природой, отличающейся как от международной организации, так и от государства. Каждое из европейских сообществ и ЕС были созданы в соответствии с договорами, заключенными несколькими государствами. Однако договоры об учреждении европейских сообществ и ЕС существенно отличаются от большинства существующих международных договоров, соглашений, конвенций. Как следует из Договора об учреждении Европейского сообщества, целью создания сообщества является, прежде всего, достижение экономического и социального благополучия в каждом из государств — членов сообщества (преамбула, ст. 2, абз. 4 ст. 182) [8]. Согласно преамбуле договора обеспечить гармоничное развитие экономики, экономической и социальный прогресс может единство в развитии экономики, уменьшение разрыва между различными районами, то есть объединение государств — членов сообщества. Объединение государств-членов предполагает осуществление общей политики и деятельности (ст. 2 Договора об учреждении Европейского сообщества). Существенное различие состоит в том, что ст. 2 Договора об учреждении Европейского сообщества предусматривает осуществление общей политики и деятельности не государствами-членами, а сообществом в целом через свои институты.

В некоторых международных договорах также предусматривается создание органов, действующих на основании того или иного международного договора для выполнения предусмотренных договором целей (органы ООН, Совета Европы). Как правило, эти органы осуществляют лишь общую координацию деятельности государств-участников договора; решения таких органов в основном носят рекомендательный характер. Решения органов ООН, Совета Европы адресованы соответствующим государствам, а не отдельным государственным органам, юридическим и физическим лицам. Институты Европейского Союза могут издавать различного рода властные предписания, адресованные не только государствам-членам, но и предприятиям, учреждениям, организациям (юри-

дическим лицам) и физическим лицам, располагающимся на территории государств-членов. Признав полномочия Союза издавать имеющие обязательную силу властные предписания, заключать международные договоры, представлять народы государств-членов во взаимоотношениях с третьими странами, государства-члены передали Союзу часть своего государственного суверенитета.

Таким образом, в отличие от других международных договоров и соглашений, договоры об учреждении европейских сообществ и Европейского Союза установили особый правовой режим, характеризующийся следующими чертами: 1) возможность единообразного регулирования общественных отношений на территориях государств-членов; 2) широкий круг вопросов, по которым могут издаваться властные предписания; 3) обособленный аппарат управления союзом; 4) возможность представлять интересы народов государств-членов в отношениях с другими (третьими) государствами и международными организациями. Все перечисленные черты, как и некоторые другие (например, единое гражданство, единая валюта), характеризуют скорее государство, а не международную организацию. Нормы учредительных документов предусматривают гарантии территориальной целостности ЕС. Внутри сообщества гарантируется свободное движение лиц, услуг и капиталов, гарантируется свобода жительства и экономической деятельности (раздел III Договора об образовании Европейского сообщества); предусмотрена отмена всех видов контроля за передвижением физических лиц через внутренние границы союза, общие условия пересечения внешних границ сообщества гражданами третьих стран, установление которых предусмотрено в ст. 62 Договора об учреждении Европейского сообщества. Единое экономическое пространство ЕС обеспечивают нормы Договора об учреждении Европейского сообщества, предусматривающие запрещение таможенных пошлин между государствами-членами, устанавливающие общий таможенный тариф в отношениях с третьими странами (ст. 3, 23); запрещение количественных ограничений между государствами-членами на импорт и экспорт (ст. 3, 28, 29), общую торговую политику (ст. 3), создание внутреннего рынка союза (ст. 3, раздел III части 3) и др.

Представляется, что ЕС, не являясь государством, содержит федеративные черты, что подтверждается международными нормами и отмечается в правовой доктрине [9]. В частности, полномочия ЕС по регулированию отношений внутри союза и поддержание отношений с третьими государствами ЕС может осуществлять только по вопросам, прямо указанным в учредительных документах. Все остальные полномочия государства-члены осуществляют самостоятельно. Полагаем, что здесь можно провести параллели с федеративной формой территориального государственного устройства, когда предусмотрен круг вопросов, регулирование которых отнесено к компетенции (предметам ведения) федерации, и вопросы, регулирование которых возможно исключительно на уровне субъектов федерации.

В настоящее время ЕС имеет двойственную природу: с одной стороны он представляет собой результат скоординированной деятельности различных государств, и с этой точки зрения является международным образованием; с дру-

гой стороны, многие особенности Союза делают его похожим на федерацию, поскольку ЕС «движется в направлении ключевых сфер государственного суверенитета» [10]. Это позволяет говорить о его особом статусе, о признании его межгосударственным объединением особого рода.

Европейские сообщества (Европейское объединение угля и стали [11]; Европейское экономическое сообщество; Европейское сообщество по атомной энергии [12]) стали фундаментом, на котором в 1992 г. был основан Европейский Союз. Маастрихтский договор [13] определил, что европейские сообщества являются одной из опор ЕС наряду с другими компонентами: 1) общей внешней политикой и общей политикой безопасности и 2) сотрудничеством в области правосудия и внутренних дел, но в нем ничего не сказано о правосубъектности ЕС. Вопрос о наделении ЕС правосубъектностью неоднократно обсуждался среди государств-участников. Преобладающей позицией стала позиция об отсутствии правосубъектности у ЕС. Еще в 1996 году Европарламент призвал решить вопрос о придании Европейскому Союзу правосубъектности. Его обсуждение продолжилось при подготовке межправительственной конференции 1996 года, на которой большинство государств-членов указали на преимущества придания международной правосубъектности Союзу с тем, чтобы он мог заключать международные соглашения по вопросам, касающимся общей внешней политики и общей политики безопасности, правосудия и внутренних дел. Другие государства-участники полагали, что придание международной правосубъектности Союзу может привести к путанице с юридическими прерогативами государств [14]. Таким образом, различие в понимании этого вопроса до сих пор не привело к выработке единой позиции.

В доктрине международного права большинство ученых отрицает наличие правосубъектности у Европейского Союза. В частности, А. Я. Капустин указывает, что Европейский Союз — это своеобразная форма международной организации субрегионального характера, которая в отличие от входящих в него сообществ, не обладает международной правосубъектностью в объеме, обычно присущем большинству международных организаций, однако располагает всеми правовыми возможностями для осуществления ряда очень важных международных прав и обязанностей [15]. Аналогичной позиции придерживается Р. А. Каламкрян, Н. В. Равкин [16], а также ряд западноевропейских исследователей. Так, Эверлинг утверждает, что в международных делах только сообщество может выступать от имени Союза, который не имеет правосубъектности, а для внутренних целей Союз заимствует институты и правовые инструменты сообщества [17]. Представляется, что такая позиция укрепилась благодаря тому, что Маастрихтский договор не содержит положений, которые бы четко квалифицировали правовой статус Европейского Союза и наличие у него правосубъектности. Однако вопрос о правосубъектности международного образования не должен решаться исключительно на основании наличия или отсутствия упоминания об этом в его учредительном договоре.

Существует и иная точка зрения. Г. Ресс полагает, что трудно отказать в международной правосубъектности лицу, которое обладает собственной компе-

тенцией. Например, такими полномочиями, которые указаны в ст. 8 Маастрихтского договора, — полномочиями в сфере общей внешней политики и общей политики безопасности, внутренних дел и правосудия, а также по вопросам европейского гражданства [18]. Б. Н. Топорнин считает, что Маастрихтский договор, умалчивая об общей правосубъектности Европейского Союза, тем не менее говорит о его определенной международной правосубъектности. Статья 49 устанавливает правила приема в Союз, а государства, в него входящие, именуется членами Союза. ЕС не выступает как единое целое в международных организациях, где действуют его государства-члены. Однако согласно п. 1 ст. 15 председательствующее государство-член представляет Союз в вопросах, отнесенных к общей внешней политике и политике безопасности. Последнее положение позволяет государствам-членам, не входящим в ту или иную международную организацию, быть тем не менее представленными в ней [19]. Исходя из полномочий ЕС, закрепленных в Маастрихтском договоре, О. М. Олтеану приходит к выводу, что Европейский Союз выступает как полноправный международно-правовой субъект, хотя Договор 1992 года конкретно не раскрывает объема международной правоспособности Союза [20].

На наш взгляд, правовой статус ЕС настолько необычен для международного права, а его политический и экономический вес столь значителен в мире, что придерживаться строгого подхода к данному образованию очень сложно. Так, А. Я. Капустин, рассуждая о том, что если Союз не является субъектом международного права, то можно ли его отнести к международным организациям, приходит к отрицательному умозаключению. Сравнивая ЕС и СНГ, он отмечает, что в этом случае мы сталкиваемся с новым видом международных объединений, которые безусловно можно определить как международные межправительственные организации в самом широком смысле слова [21]. Позже А. Я. Капустин приходит к выводу, что Европейский Союз обладает правосубъектностью, хотя объем ее значительно уже, чем у других международных межправительственных организаций, в частности европейских сообществ, однако Союз располагает необходимыми институционно-правовыми средствами для формирования самостоятельной позиции на международной арене и он в состоянии вступать в международно-правовые отношения с иными субъектами международного права [22].

Анализируя положения Маастрихтского договора, можно сделать вывод, что ЕС не является самостоятельным образованием, функционирующим вне и помимо европейских сообществ. Как отмечает С. Ю. Кашкин, с подписанием Договора о Европейском Союзе сообщества не прекращают свое существование, а переходят в «новое качество» [23]. Следовательно и ЕС, как продолжение сообществ, обладает международной правосубъектностью.

Стремление наделить ЕС международной правосубъектностью существовало и существует. В ст. 2 Маастрихтского договора говорится о необходимости способствовать утверждению индивидуальности Союза на международной арене. В понятие «индивидуальность» вкладывается не только политическая и экономическая значимость Союза, но и ее правовая реализация в рамках его

целей, то есть речь может идти об идентификации Европейского Союза как субъекта международного права. Представляется, что такое положение должно способствовать дальнейшему совершенствованию правового статуса ЕС.

Некоторые юристы считают, что более логичным было бы первоначально решить вопрос о лишении международной правосубъектности трех сообществ, а затем наделить ЕС международной правосубъектностью [24]. Фактически это бы означало реорганизацию трех сообществ в единый Союз и пересмотр организационно-правовой основы процесса интеграции, во главе которого стоял бы Союз, а также объединение учредительных актов сообществ и Союза в единый акт.

Таким образом, ЕС — международное объединение государств, имеющее собственные цели в области внешней политики и сфере безопасности, в сфере сотрудничества в области правосудия и внутренних дел, в экономической и социальной сферах, но неспособное самостоятельно реализовать их ввиду отсутствия международной правосубъектности. Однако Союз развивает принципы союза государств особого типа, впервые предложенные мировой практике с появлением европейских сообществ. Отношения между государствами-членами организуются не на том уровне интеграции, который достигнут сообществами.

ЕС в сегодняшнем виде — это не окончательно сформировавшаяся структура. Перспектива его дальнейшего развития обозначена в Преамбуле Маастрихтского договора. Это углубление солидарности между народами, развитие демократических институтов, сближение экономик, установление экономического и валютного союза, экономический и социальный прогресс, общее гражданство, создание более тесного союза европейских народов. Последнее положение также зафиксировано в ст. 1 Договора, где сказано, что Договор знаменует собой новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы, в котором решения принимаются открыто и приближенно к интересам граждан, насколько это возможно. Исходя из данного положения, в сегодняшнем виде ЕС как союз государств — всего лишь промежуточная структура, в конечном счете он должен представлять из себя союз народов. Но уже в следующем абзаце этой же статьи говорится, что задачей Союза является организация отношений между государствами-членами и их народами. Что в конечном итоге подтверждает, что статус Европейского Союза противоречив и необычен.

Тем не менее, на наш взгляд, выводы заключаются в следующем:

— во-первых, Договор о Европейском Союзе не содержит положений о предоставлении ему статуса субъекта международного права;

— во-вторых, Европейский Союз не обладает всеми признаками, присущими международным межгосударственным организациям, которые используют для квалификации принадлежности международного образования к субъектам международного права, и, следовательно, международной организацией не является;

— в-третьих, в тексте Маастрихтского договора содержатся положения, которые говорят о наличии у Европейского Союза некоторых черт правосубъектности. И, тем не менее, отдельные черты правосубъектности не являются тем

критерием, который позволял бы отнести Европейский Союз к субъектам международного права;

— в-четвертых, *de jure* Европейский Союз не обладает международной правосубъектностью, но на практике он ею частично пользуется, поскольку действительно осуществляет большой объем международных прав и обязанностей, опираясь на европейские сообщества, входящие в него составной частью.

Литература

1. ICJ Reports. — 1949. — С. 174.
2. Четвериков А. О. Европейский Союз: новый этап интеграции // Общество, политика, наука: новые перспективы. — М., 2000. — С. 425.
3. Ушаков П. М. Государство в системе международно-правового регулирования. — М.: Наука, 1997. — С. 50–58.
4. Артамонова О. Ф. Международная правосубъектность Европейского Союза // Журн. рос. права. — 2002. — № 8. — С. 146–148; Современные международные отношения: Учебник / Под ред. А. В. Торкунова. — М.: Рос. полит. энцикл., 2001. — С. 321–324.
5. Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского Сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы. — М., 1992. — Кн. 1. — С. 95–96; Костепко М. Л., Лаврепова И. В. К вопросу о наднациональности и особенностях ЕС // Там же. — Кн. 1. — С. 73.; Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения — М.: Прогресс, 1987. — С. 45–47.
6. Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1997. — С. 11.
7. Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право: Сравнительно-правовое исследование. — М.: ИОРМА, 2001. — С. 3, 9, 11; Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1999. — С. 14–15.
8. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (Рим, 25 марта 1957) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. — М., 1994. — С. 95–288.
9. Четвериков А. О. Указ. соч. — С. 426–430.
10. Каким будет будущее ЕС?: (Интервью комиссара ЕС по вопросам расширения Союза Г. Ферхойгена) // Deutschland. — 2001. — № 6, декабрь/январь.
11. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (Париж, 18 апреля 1951 г.) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. — М., 1994. — С. 19–94.
12. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Рим, 25 марта 1957) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. — М., 1994. — С. 289–390.
13. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. — М., 1994. — С. 45–246.
14. Артамонова О. Ф. Международная правосубъектность Европейского Союза // Журн. рос. права. — 2002. — № 8. — С. 143.
15. Капустин А. Я. Европейский Союз: Интеграция и право. — М.: Изд-во РУДН, 2000. — С. 36, 52.
16. Каламкарян Р. А., Капустин А. Я. Европейский Союз: Интеграция и право // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 125; Равкин Н. В. Европейское Сообщество как субъект международного права // Моск. журн. междунар. права. — 2000. — № 2. — С. 6–7.
17. Артамонова О. Ф. Указ. соч. — С. 144.
18. Там же. — С. 145.
19. Топорнин Б. П. Европейское право. — М.: Юристъ, 1998. — С. 150.
20. Олтеану О. М. Международная правоспособность Европейского Сообщества // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 1994. — № 1. — С. 44–46.
21. Капустин А. Я. Европейский Союз: Интеграция и право. — М.: Изд-во РУДН, 2000. — С. 61.
22. Капустин А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 2001. — С. 21.
23. Основы права Европейского Союза: Учеб. пособие / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Белье Альвы, 1997. — С. 69–70.
24. Martin A. M., Noguera D. J. L. Instituciones y derecho de la Union Europea. — Madrid, 1996. — P. 42.