

Казьмірик Ю.І.

*аспірант кафедри порівняльного і європейського права**Інститут міжнародних відносин**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОЗНАКИ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ У ПРАВІ ЄВРАЗІЙСЬКОГО ЕКОНОМІЧНОГО СОЮЗУ

Постановка проблеми. Феномен наднаціональності є порівняно новим явищем у міжнародному праві, який часто є предметом наукової дискусії саме в контексті економічної інтеграції та юридичної природи міжнародних інтеграційних об'єднань.

У сучасній науці міжнародного права немає єдиного підходу щодо питання наднаціональності інтеграційних організацій або міжнародних організацій інтеграційної спрямованості. Більшість юристів-міжнародників вважає, що такі інтеграційні організації мають більш складну юридичну природу, ніж звичайні міжнародні організації, особливу правосуб'єктність та, відповідно, особливий правовий статус. У цьому аспекті мова йде про феномен наднаціональності, коли держави-члени інтеграційного об'єднання делегують певну частину своїх повноважень спеціально створеному органу, який складається з незалежних чиновників та може приймати обов'язкові рішення для держав-учасниць такого об'єднання та їх громадян.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання міжнародно-правового статусу Євразійського економічного союзу та наднаціональності у праві Євразійського економічного союзу займаються юристи-міжнародники переважно з держав-членів цього об'єднання (Російської Федерації, Білорусії, Казахстану): К.А. Бекяшев, Є.Г. Моїсєєв, А.Я. Капустін, С.Ю. Кашкін, А.О. Четверіков, Є.Б. Абдраєв, Б.К. Азанов тощо. Також об'єктом наукової дискусії серед юристів-міжнародників неодноразово ставало питання співвідношення суверенітету держав та наднаціональності (О.М. Мещерякова, С.Ю. Кашкін, А.О. Четверіков та інші).

Формулювання завдання дослідження.

На нашу думку, актуальним для наукового дискурсу є дослідження питання наднаціональності Євразійського економічного союзу (далі – ЄАЕС, Союз). З метою аналізу юридичної природи цього інтеграційного об'єднання важливо розглянути, чи проявляється феномен наднаціональності у межах ЄАЕС, чи володіють це інтеграційне утворення та його органи рисами наднаціональності або наднаціональною компетенцією. Важливо дослідити та проаналізувати, чи відповідають ЄАЕС та його органи критеріям наднаціональності, які сформуливалися у праві міжнародних організацій.

Виклад основного матеріалу. Підписанням Договору про ЄАЕС (далі – Договір), який набув чинності 1 січня 2015 р., сторони засновують Євразійський економічний союз – міжнародну організацію регіональної економічної інтеграції, що володіє міжнародною правосуб'єктністю, у межах якої забезпечується свобода руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили, а також проведення скоординованої, погодженої або спільної політики у певних галузях економіки, які визначені Договором та міжнародними договорами в рамках Союзу [1]. ЄАЕС здійснює свою діяльність у межах компетенції, якою Союз наділяють держави-члени відповідно до положень Договору.

Відповідно до положень ст. 4 Договору, основними цілями ЄАЕС є створення умов для стабільного розвитку економік держав-членів із метою покращення життєвого рівня їх населення, формування спільного ринку товарів, послуг, капіталу та трудових ресурсів у рамках ЄАЕС, всестороння мо-

дернізація, кооперація та підвищення конкурентоспроможності національних економік в умовах глобальної економіки [1].

Варто зазначити, що появу поняття «наднаціональність» пов'язують зі створенням Європейського об'єднання вугілля та сталі [2]. Так, у ст. 9 Договору про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі від 18 квітня 1951 р. йдеться про те, що члени Верховного органу діють незалежно від держав-членів, не керуються інструкціями під час виконання своїх функцій та не отримують будь-які вказівки від держав-членів [3]. Члени Верховного органу обираються терміном на 6 років. Положення ст. 9 зобов'язували держав-членів поважати наднаціональний характер Верховного органу та не чинити вплив на членів органу під час виконання ними функцій [3]. Варто зауважити, що згодом ст. 9 Договору про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі була скасована [2]. Однак юристи-міжнародники та дослідники феномена наднаціональності часто звертаються до аналізу положень ст. 9 саме у першій редакції.

На сучасному етапі в теорії права міжнародних організацій виділяють різні критерії наднаціональності, серед яких виокремлюють такі: органи мають формуватися з міжнародних чиновників, які не мають імперативних мандатів від власних урядів та є незалежними від них; рішення в рамках такого органу приймаються більшістю голосів та мають пряму дію на території держав-членів [4, с. 139]. У праві Європейського союзу термін «наднаціональність» означає незалежність членів органів від вказівок або впливу з боку держав-членів [5, с. 13].

Взагалі існує кілька концепцій до визначення поняття наднаціональності. Залежно від підходів акцентується на різних аспектах наднаціональності. Все ж в основі теорії наднаціональності лежить такий критерій, як передача державами-членами окремих повноважень до компетенції міжнародної організації [2].

С.Ю. Кашкін та А.О. Четверіков зазначають, що наднаціональність інтеграційних організацій може проявлятися різною мі-

рою залежно від етапу інтеграції [6, с. 92]. Автори виділяють кілька форм або ступенів наднаціональності:

1) інтеграційне об'єднання наділяється правом ухвалювати обов'язкові для держав-членів рішення, які не потребують подальшого підтвердження або ратифікації зі сторони національних державних органів [6, с. 92];

2) пряма дія актів інтеграційного законодавства, які є обов'язковими не лише для держав-членів, а й для їх громадян [6, с. 92–93];

3) інтеграційна організація має право приймати обов'язкові для держав-членів рішення всупереч заперечень деяких із них, тобто рішення органів, які складаються з представників держав-членів, приймається не консенсусом, а більшістю голосів [6, с. 93];

4) ступінь наднаціональності посилюється, коли, на думку дослідників, органи інтеграційних організацій складаються не з представників держав-членів, а з незалежних посадових осіб;

5) вищою формою прояву наднаціональності інтеграційної організації є надання владних повноважень органам, які обираються безпосередньо громадянами держав-членів [6, с. 96].

На думку С.Ю. Кашкіна та А.О. Четверікова, усі вищезгадані форми наднаціональності проявляються у Європейському союзі. Окрім того, автори вважають, що відображенням наднаціональності інтеграційних об'єднань є створення інтеграційного правосуддя – наднаціонального органа судової вдали у межах інтеграційного об'єднання. Дослідники також виокремлюють наднаціональні органи спеціальної компетенції, до яких належить, наприклад, Європейський центральний банк [6, с. 98].

Якщо аналізувати ЄАЕС з точки зору ступенів наднаціональності, які виокремлюють С.Ю. Кашкін, А.О. Четверіков [6, с. 92–98], то можна зазначити таке. Автори вважають, що найпростішою формою прояву наднаціональності є право інтеграційного об'єднання ухвалювати обов'язкові для держав-членів рішення, які не потребують подальшого підтвердження або ратифікації зі сторони національних державних органів [6, с. 92].

Нагадаємо, що організаційний механізм ЄАЕС складається з Вищої Євразійської економічної ради, Міжурядової ради, Євразійської економічної комісії та Суду Євразійського економічного союзу [1]. Акти органів ЄАЕС включають: Рішення та розпорядження Вищої євразійської економічної ради, Євразійської міжурядової ради та Євразійської економічної комісії, прийняті у межах їх повноважень. Під рішенням автори Договору розуміють акт, який ухвалюється органом ЄАЕС та містить положення нормативно-правового характеру. Розпорядження означає акт, що ухвалюється органом ЄАЕС та має організаційно-розпорядчий характер [1].

Варто зауважити, що Договором передбачено такий порядок виконання рішень: рішення Вищої Євразійської економічної ради та Євразійської міжурядової ради підлягають виконанню державами-членами в порядку, який передбачений національним законодавством цих держав [1].

Що стосується актів Комісії, то відповідно до Положення про Євразійську економічну комісію [7] Комісія у межах своїх повноважень наділяється правом приймати рішення, які мають нормативно-правовий характер та є обов'язковими для держав-членів ЄАЕС. Такі Рішення Євразійської економічної комісії є складовою частиною права ЄАЕС та підлягають безпосередньому виконанню на території держав-членів. Окрім рішень, Комісія може приймати розпорядження, які мають організаційно-розпорядчий характер та рекомендації, які не мають юридично обов'язкової сили [7]. Нагадаємо, що Комісія Євразійського економічного союзу структурно складається з двох частин: Ради Комісії та Колегії Комісії.

Отже, можемо говорити, що лише Комісія ЄАЕС має право ухвалювати юридично обов'язкові рішення, які підлягають безпосередньому виконанню на території держав-членів, що відповідає найпростішій формі прояву наднаціональності відповідно до градації, запропонованої С.Ю. Кашкінін та А.О. Четверіковим. Однак варто звернути увагу, що Рада

Комісії у визначеному порядку може відмінити або внести зміни до прийнятого Колегією Комісії рішення за пропозицією держави-члена або члена Ради Комісії (ст. 30 Положення про Євразійську економічну комісію) [7].

Наступною формою прояву наднаціональності автори вважають пряму дію актів інтеграційного законодавства, норми яких є обов'язковими не лише для держав-членів, а й для їх громадян [6, с. 92–93].

У цьому питанні погоджуємося з думкою С.Ю. Кашкіна, який вважає, що рішення Євразійської економічної комісії є актами прямої дії, оскільки їх дія поширюється не лише на держав-членів, а й на фізичних та юридичних осіб [8]. Для прикладу розглянемо Рішення Технічний регламент Євразійського економічного союзу «Про безпеку риби та рибної продукції», який затверджений Рішенням Ради Євразійської економічної комісії № 162 від 18 жовтня 2016 р. [9]. Цей технічний регламент регулює виробництво та обіг на території ЄАЕС харчової рибної продукції, встановлює певні правила та вимоги до виробників. При цьому під виробником розуміється юридична або фізична особа, зареєстрована як індивідуальний підприємець, зокрема, іноземний виробник, який здійснює виробництво або реалізацію харчової рибної продукції і несе відповідальність за її відповідність вимогам технічних регламентів ЄАЕС (ст. 4 Регламенту «Про безпеку риби та рибної продукції») [9].

Прийняття обов'язкових для держав-членів рішень більшістю голосів є важливою формою прояву наднаціональності. Рішення Вищої Євразійської економічної ради та Вищої Міжурядової ради приймаються консенсусом (ст. 13 та ст. 17 Договору про ЄАЕС). Що стосується Комісії ЄАЕС, то варто зазначити, що рішення Ради Комісії приймаються консенсусом. Рішення Колегії Комісії приймаються кваліфікованою більшістю або консенсусом (ст. 18 Договору про ЄАЕС). Тобто ця ознака наднаціональності відсутня у діяльності органів ЄАЕС.

Важливим критерієм наднаціональності є формування органів інтеграційного об'єднання з незалежних чиновників, які не керуються вказівками держав-членів під час виконання своїх функцій та є незалежними, здійснюючи свою діяльність. Усі органи ЄАЕС формуються з представників держав-членів, представників на рівні глав держав, глав урядів, їх заступників. Відповідно до ст. 31 Положення про Євразійську економічну комісію, Колегія Комісії формується з представників держав-членів на основі принципу рівного представництва держав-членів. Незалежність членів Колегії Комісії зафіксована у ст. 34 Положення про євразійську економічну комісію, відповідно до якої члени Колегії Комісії, здійснюючи свої повноваження, незалежні від державних органів та посадових осіб держав-членів і не можуть запитувати або отримувати вказівки від органів влади або офіційних осіб держав-членів. Саме на це положення посилаються юристи, коли говорять про наднаціональність Комісії ЄАЕС. Однак практичність цього положення на практиці викликає певні питання, оскільки держава-член або член Ради Комісії може протягом 15 календарних днів від дати опублікування рішення Колегії Комісії винести пропозицію про його відміну або внесення змін [7]. У такому разі Рада Комісії протягом 10 календарних днів приймає відповідне рішення. Крім того, держава-член, яка не згодна з рішенням ради Комісії, може оскаржити його перед Вищою Євразійською економічною радою або Міжурядовою радою.

Департаменти Комісії, які здійснюють забезпечення діяльності Ради Комісії та Колегії Комісії, складаються з посадових осіб та співробітників. Департаменти Комісії комплектуються співробітниками на конкурсній основі з числа громадян держав-членів, які відповідають відповідним кваліфікаційним вимогам до обійманої посади [7]. Отже, як бачимо, органи ЄАЕС складаються з представників держав-членів. Лише департаменти Комісії формуються зі співробітників та посадових осіб.

Також варто зазначити, що у межах ЄАЕС відсутній такий спосіб формування складу органів, як безпосереднє обрання складу органу, що, на думку дослідників інтеграції, є вищою формою прояву наднаціональності інтеграційної організації [6, с. 96].

На думку В.Л. Толстих, наднаціональність не проявляється в діяльності Комісії ЄАЕС або проявляється досить несуттєво [10].

У контексті питання наднаціональності у праві ЄАЕС важливо звернути увагу на позицію д.ю.н., професора Є. Абдрасулова, який у статті «До питання формування правової бази Євразійського економічного союзу та наднаціонального характеру його органів» пропонує розмежовувати поняття «наднаціональні функції» та «наднаціональні органи» [11]. Автор зазначає, що певні наднаціональні функції, які передаються для виконання органам ЄАЕС державами-членами, автоматично не призводять до виникнення наднаціональних органів, яким мають підпорядковуватися відповідні структури держав-членів. Автор зазначає, що держави можуть домовлятися між собою та наділяти органи ЄАЕС певними наднаціональними функціями. Науковець обґрунтовує позицію про те, що існування саме наднаціонального органу в ЄАЕС передбачає виникнення публічно-владних відносин та публічної влади, а це, на думку автора, прямо суперечить положенням Конституції Республіки Казахстан (ст. 3), Конституції Республіки Білорусь та Конституції Російської Федерації. Є. Абдрасулов дотримується позиції, що, з правової точки зору, оперувати поняттям «наднаціональний орган» є неправильним та суперечить формі та змісту міждержавної організації [11].

Варто звернути увагу, що у Договорі про створення ЄАЕС згадується поняття «наднаціональна компетенція». Так, у ст. 38 Договору про створення ЄАЕС йдеться про те, що держави-члени здійснюють координацію у сфері торгівлі послугами з третіми сторонами. Однак здійснення координації не означає наднаціональної компетенції союзу у цій сфері [1].

Автори роботи «Право Євразійського економічного союзу» К.А. Бекашев та Є.Г. Моїсєєв притримуються точку зору про те, що ЄАЕС як публічній міжурядовій організації, яка є вторинним суб'єктом міжнародного права, притаманна так звана «функціональна наднаціональність» [12, с. 34], коли держави-члени добровільно обмежують свої права (повноваження) у технічній сфері.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що немає єдиного підходу до визначення наднаціональності у праві Євразійського економічного союзу. Деякі юристи-міжнародники говорять про так звану «функціональну наднаціональність» у праві ЄАЕС [12, с. 34], коли держави-члени добровільно обмежують свої права (повноваження) у технічній сфері. Деякі науковці дотримуються позиції, що феномен наднаціональності несуттєво проявляється у діяльності ЄАЕС та Комісії зокрема.

Що стосується офіційного закріплення терміна «наднаціональність» в установчому договорі, то варто звернути увагу, що у тексті Договору про ЄАЕС термін «наднаціональність» згадується у контексті компетенції Союзу шляхом заперечення наднаціональної компетенції ЄАЕС у сфері торгівлі послугами. Так, у ст. 38 Договору про створення ЄАЕС йдеться про те, що держави-члени здійснюють координацію у сфері торгівлі послугами з третіми сторонами. Однак здійснення координації не означає наднаціональної компетенції союзу у цій сфері [1].

На нашу думку, ЄАЕС має певні особливості міжнародно-правового статусу, однак критерії або форми наднаціональності, які сформувалися у праві міжнародних організацій, не проявляються у діяльності ЄАЕС тією мірою, яка давала б змогу говорити про наднаціональність ЄАЕС або наднаціональність органів цього інтеграційного об'єднання у повному розумінні цього терміна.

Анотація

У статті розглянуто та проаналізовано юридичну природу Євразійського економічного союзу з точки зору відповідності критеріям (формам) наднаціональності, які сформувалися у праві міжнародних організацій. Висвітлено різні підходи щодо прояву наднаціональності у праві Євразійського економічного союзу.

Ключові слова: наднаціональність, Євразійський економічний союз, юридична природа Євразійського економічного союзу.

Аннотация

В статье рассмотрена и проанализирована юридическая природа Евразийского экономического союза с точки зрения соответствия критериям (формам) наднациональности, которые сформировались в праве международных организаций. Освещены различные подходы относительно проявления наднациональности в праве Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: наднациональность, Евразийский экономический союз, юридическая природа Евразийского экономического союза.

Kazmiryuk Y.I. Supranationality in Eurasian Economic Union law

Summary

The article describes and analyses the legal nature of Eurasian Economic Union within supranationality criteria concept developed by Law of international organisations. The article highlights different approaches towards the existence of supranationality phenomenon in Eurasian Economic Union law.

Key words: supranationality, Eurasian Economic Union, legal nature of Eurasian Economic Union.

Список використаних джерел:

1. Договор о Евразийском экономическом союзу от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_163855/.
2. Шпакович О.М. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів / О.М. Шпакович // Віче. – 2014. – № 20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://veche.kiev.ua/journal/4408/>.
3. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html.
4. Шпакович О.М. Наднациональность в праве международных организаций / О.М. Шпакович // Вестник международных организаций. – 2012. – № 2 (37). – С. 133–143.
5. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського союзу : підручник / В.І. Муравйов. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 303 с.
6. Основы интеграционного права [учебное пособие] / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. – Москва : Проспект, 2014. – 224 с.
7. Положение о Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/8e3543f8dc9861d6acfaба0с6678b972da1d07d0/#dst101304.
8. Интеграционное право: учебник / Под ред. С.Ю. Кашкина. – Москва : Проспект, 2017. – 745 с.
9. О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции» :Решение Совета Евразийской экономической комиссии № 162 от 18 октября 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413258/cncd_20032017_162.
10. Толстых В.Л. Проблемы евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7279:2015-04-23-05-47-53&catid=99:2010-06-02-08-56-30.
11. Абдрасулов Е.Б. К вопросу о формировании правовой базы Евразийского экономического союза и наднациональном характере его органов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/4669381-k-voprosu-o-formirovanii-pravovojj-bazy.html>.
12. Право Евразийского экономического союза [учебное пособие] / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – Москва : Проспект, 2016. – 160 с.