

## НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОСОЮЗЕ: ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Ю.И. Дзись

Проанализированы факторы развития наднационального уровня власти в Европейском Союзе. Используются официальные документы ЕС и публикации ученых, занимающихся проблемами европейской интеграции.

*Ключевые слова:* коммунитарный метод Ж. Монне; наднациональность; Маастрихтский договор; принцип субсидиарности; Лиссабонский договор.

Европейский Союз коренным образом отличается от интеграционных объединений, существующих сегодня в мире. Это отличие состоит в том, что Европейский Союз сочетает в себе как черты международной организации, так и наднациональные черты. С одной стороны, как любая международная организация, это сообщество было сформировано на основе учредительных договоров. Его членами являются суверенные государства, преследующие общие цели. К чертам, определяющим международную организацию, можно отнести и наличие высших руководящих органов, обеспечивающих реализацию поставленных целей и управляющих деятельностью Евросоюза. Но Европейское Сообщество отличается от других международных организаций тем, что имеет не просто высшие руководящие органы, а органы, наделенные наднациональной компетенцией, решения которых являются обязательными для всех государств-членов. Также Евросоюз характеризуется наличием единой территории, союзного гражданства, единой валюты и валютной системы, общей правовой системы, чего нет ни в одной международной организации. Кроме того, страны-участницы этого объединения проводят общую политику в различных сферах. В связи с этим М.Н. Марченко и Е.М. Дерябина отмечают, что “при определении статуса Европейского Союза представляется вполне логичным и оправданным не подгонять его под традиционные формы и модели организации социально-экономической и политико-правовой жизни, ... а рассматривать Евросоюз на совре-

менном этапе в виде особого ... объединения, в политико-правовом статусе которого сочетаются элементы самых различных моделей и форм”<sup>1</sup>.

Наднациональность в Европейском Союзе имеет давнюю историю. А.С. Фещенко дает такое определение: “Наднациональность – это совокупность полномочий, которыми государства наделяют определенный международный орган для целенаправленного регулирования их взаимоотношений, причем эти полномочия имеют приоритетный характер по отношению к соответствующей компетенции государств-членов, включая возможность принятия обязательных для них решений”<sup>2</sup>. Следовательно, наднациональность предполагает передачу части национальных полномочий в той или иной области наднациональным органам. Будучи принятым наднациональными органами, решение становится обязательным для исполнения даже в тех государствах-членах, которые выступали против его принятия. В этом и заключается смысл наднациональности.

С момента образования Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) государства-члены согласились передать надна-

<sup>1</sup> Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории. М., 2010. С. 246.

<sup>2</sup> Фещенко А.С. Наднациональность в деятельности международных организаций // Сов. ежегодник междунар. права. 1987. М., 1988. С. 170.

циональным органам этих сообществ часть своих полномочий преимущественно в экономической сфере. Вскоре стало очевидно, что ввиду членства Германии, Италии и стран Бенилюкса, преследующих одни и те же цели, во всех сообществах необходимо объединить руководящие органы. В результате были созданы Ассамблея европейских сообществ (прообраз Европарламента), Суд европейских сообществ (на основании Конвенции о некоторых общих институтах 1957 г.), Комиссия европейских сообществ и Совет европейских сообществ (на основании Договора о слиянии 1965 г.).

Таким образом, наднациональные органы были наделены полномочиями в сфере экономической политики, необходимыми для создания таможенного союза. Но на этом процесс развития наднациональности не завершился. На основании Единого европейского акта компетенция наднациональных органов была распространена на сферы энергетики, охраны окружающей среды, социальной политики, научного и технического развития. Маастрихтский договор расширил предметную компетенцию, поставил задачу создания экономического и валютного союзов, а также, что не менее важно, образовал новое интеграционное объединение – Евросоюз, который включает в себя не только европейские сообщества, но и новые сферы деятельности – общую внешнюю политику, политику безопасности и политику государств-членов в уголовно-правовой сфере<sup>1</sup>. Этот же договор создал институциональную структуру – “систему трех опор”. В первую опору вошли европейские сообщества с их предметной компетенцией. Первоначально Европейских сообществ было три: Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). В связи с расширением компетенции ЕЭС в 1992 г. Договором о Европейском Союзе было преобразовано в Европейское Сообщество (ЕС). ЕОУС прекратило свое существование в 2002 г. в связи с тем, что договор об учреждении этого объединения заключался сроком на 50 лет. Таким об-

<sup>1</sup> См.: Право Европейского Союза / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 20.

разом, в рамках первой опоры действовали два сообщества: Европейское Сообщество, к которому перешла компетенция ЕОУС, и Евратом. В рамках второй опоры осуществлялось сотрудничество государств-членов в сфере общей внешней политики и политики безопасности. Третья опора регулировала сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере. В соответствии с Лиссабонским договором значительно упрощается институционально-правовая архитектура Евросоюза, в частности ликвидируется система опор, и Евросоюз наделяется единой правосубъектностью<sup>2</sup>. В настоящее время Евросоюз обладает системой единых наднациональных органов – (Европарламент, Еврокомиссия, Совет Евросоюза, Суд европейских сообществ и Счетная палата), единым членством и союзным гражданством.

Очевидно, что процесс развития наднациональности в ЕС происходил не спонтанно. Следует определить, какие факторы и как повлияли на этот процесс. Безусловно, Евросоюз (ЕС) является сложноорганизованной системой, и поэтому он существует не автономно, а в тесном взаимодействии с внешней средой. Очевидно, что на развитие наднациональности в ЕС определенное влияние оказали внешние факторы. В то же время нельзя забывать о том, что согласно законам синергетики любая сложноорганизованная система обладает механизмом самоорганизации и саморегулирования. Поэтому динамика развития евроинтеграции и как следствие развитие наднациональности в ЕС определялись не только внешними факторами, но и внутренними закономерностями, присущими этой системе. “Мы рассматриваем системы, которые могут формировать пространственные, временные или функциональные структуры. Эти структуры формируются непосредственно самими системами без какого-либо вмешательства извне”<sup>3</sup>, – отмечает Г. Хакен.

<sup>2</sup> См.: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского Договора с комментариями / Пер. А.О. Четверикова; под. ред. С.Ю. Кашкина. М., 2008.

<sup>3</sup> Хакен Г. Можем ли мы применять синергетику в науках о человеке? // <http://spkurdyumov.narod.ru/Haken7.htm>.

Начнем с внешних факторов. На первый взгляд, представляется, что факторы, подтолкнувшие ЕС к созданию наднациональных органов, идентичны причинам европейской интеграции. Но это не так. Причины интеграции говорят лишь о том, что интеграция в тот момент была насущно необходима: альтернативы не было. Тем не менее корреляции между интеграцией и созданием наднациональных органов нет. До сих пор ЕС был уникальным интеграционным объединением, в котором государства-члены добровольно передали часть своих полномочий на наднациональный уровень<sup>1</sup>. Почему же тогда европейские государства создали интеграционное объединение с наднациональной компетенцией? Вспомним международное положение после Второй мировой войны, когда были учреждены Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) (1948 г.), Совет Европы (1948 г.) и блок НАТО (1949 г.). Но решить все проблемы послевоенной Европы эти организации не могли. Деятельность ОЕЭС была направлена не столько на восстановление разрушенной войной экономики, сколько на обеспечение для США возможности влиять на политику и экономику западноевропейских стран, не допуская распространения идей коммунизма в этой части мира. Кроме того, задумывавшийся как программа предоставления экономической помощи западноевропейским странам план Маршалла вскоре превратился в программу предоставления помощи военной, что в результате нашло выражение в создании блока НАТО. Сошлемся на слова У. Клейтона, назвавшего помощь США «акцией, продиктованной на редкость просвещенным пониманием собственных интересов»<sup>2</sup>. Что касается Совета Европы, то его эффективность в решении проблем послевоенной Европы тоже можно поставить под сомнение: Консультативная Ассамблея была наделена исключительно совещательными полномочиями, и ее решения принимались 2/3 голосов. Кроме того, на эти решения мог наложить вето Комитет министров. Именно поэтому требовалось создать

организацию, наделенную наднациональными полномочиями. Е.А. Чегринцев отмечает: «К концу 1940-х гг. возникло понимание того, что реальная интеграция в Европе возможна при сочетании международно-правовых инструментов с государственно-правовыми. Она должна основываться на добровольном ограничении суверенитета стран-участниц, объединении и передаче ими ряда функций наднациональному органу, действующему в общих интересах»<sup>3</sup>. Но провал проекта создания Европейского оборонительного сообщества, наделенного наднациональными полномочиями в сфере внешней безопасности и обороны, красноречиво свидетельствовал о том, что государства-члены еще не были готовы расстаться со своими национальными полномочиями и передать их наднациональным органам. Из этой, казалось, безвыходной ситуации нашел выход Ж. Монне, предложивший «коммунитарный метод», позволяющий сначала заложить основы наднациональности, т.е. передать наднациональным органам полномочия исключительно в экономической сфере, а затем постепенно распространять этот процесс и на другие области<sup>4</sup>.

Другим важным фактором развития наднациональности в ЕС явился распад СССР и стран социалистического лагеря. В результате этого распада появились независимые государства, самостоятельно определяющие свой внешнеполитический вектор. В такой ситуации Западная Европа не могла остаться в стороне. Она поставила перед собой цель распространить свое влияние на бывшие социалистические страны. А сделать это было возможно только при наличии согласованной политической линии и единой воли всех стран-участниц ЕС, что требовало передачи наднациональным органам больших полномочий. Важно и то, что после распада СССР и воссоединения немецких земель, появилась единая и сильная Германия, что не могло не обеспокоить европейские страны. А.Д. Богатуров отмечает: «... в Париже и Лондоне ... ориентировались на более глубокое практическое вовлечение Гер-

<sup>1</sup> Сегодня практика создания наднациональных органов успешно воплощается в рамках Таможенного Союза России, Белоруссии и Казахстана (авт.).

<sup>2</sup> *Shaw J. Law of the European Union. С. 42–43.*

<sup>3</sup> *Право Европейского Союза / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 25.*

<sup>4</sup> См.: *Кашкин С.Ю., Калинин П.А., Четвериков А.О. Введение в право Европейского Союза. М., 2010. С. 30.*

мании в наднациональные структуры “Единой Европы”»<sup>1</sup>.

Необходимость усиления наднациональности в ЕС диктовалась также и развитием интеграционных процессов. Государства-члены достигли тесного интеграционного сближения, что обусловило дальнейшее усиление интеграционных черт и создание интеграционного объединения более высокого уровня. Эти нововведения были закреплены в Маастрихтском договоре 1992 г.

Обратимся к внутренним факторам развития наднациональности в ЕС. В процессе своего развития Евросоюз не раз переживал кризисы, в частности кризис 70-х гг. XX в., вызванный отказом европейских государств и, прежде всего, Франции усиливать наднациональные органы, кризис, связанный с принятием Европейской Конституции. Отметим, что в Европейском клубе есть серьезные оппоненты и противники усиления наднациональности в Евросоюзе, прежде всего, укажем “британский скептицизм”. Нежелание Франции и Нидерландов видеть сильную наднациональность обусловило провал Конституции Европы. Ирландия стала противником Евросоюза при ратификации Лиссабонского договора, который представляет собой усеченный текст Конституции Европы. Эксперты крайне негативно оценивают эти кризисы, подчеркивая, что это свидетельствует о проблемах интеграции и слабости Европейского Союза.

Мы предлагаем взглянуть на данную проблему с другой стороны. Почему же появлялись те или иные кризисы в ЕС? Потому, что намеченные цели и задачи предполагали наделение наднациональных органов новыми полномочиями, а государства-члены не были к этому готовы. Но такие кризисы, на наш взгляд, были полезны, выступая индикатором неготовности сообщества к переходу на новую ступень интеграции. Конечно, кризисы замедляли развитие интеграционных процессов и препятствовали проявлению наднациональности, но все же обеспечивали их поступательное развитие.

<sup>1</sup> Системная история международных отношений / Под ред. А.Д. Богатурова: В 2 т. М., 2007. Т. 2. С. 549.

Итак, главной проблемой развития наднациональности в ЕС была и остается проблема суверенитета. Для решения этой проблемы был найден способ – принцип субсидиарности. Его суть в том, что при осуществлении своих полномочий Евросоюз, действуя вне сферы исключительной компетенции, должен решать те или иные вопросы только в том случае, если они не могут быть решены на уровне государств-членов. Согласно статье 5 Маастрихтского договора о Европейском Союзе Европейское Сообщество действует в рамках своих полномочий, определяемых Договором о Европейском Союзе, и поставленными перед ним целями. В сферах, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Европейское Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если цели предполагаемого действия не могут в полной мере быть достигнуты государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Европейским Сообществом. Любые действия Европейского Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей Договора о Европейском Союзе<sup>2</sup>. То есть, субсидиарность понимается как политический принцип руководства делами сообщества и законодательного ограничения его компетенции<sup>3</sup>. В Евросоюзе идеологом принципа субсидиарности по праву считается Ж. Делор, полагавший, что этот принцип определит общий курс деятельности наднациональных органов ЕС: в каких сферах Европейское Сообщество может действовать автономно от национальных правительств, а в каких не может. Таким образом, принцип субсидиарности позволял преодолеть негативное отношение государств-членов к наметившейся в ЕС тенденции к федерализации. Однако И.И. Хохлов обращает внимание на один немаловажный момент. По его мнению, принципы субсидиарности и наднациональности в политике ЕС представляют собой противоречивое единство. Кроме того, принцип субсидиарности,

<sup>2</sup> См.: The Treaty of the European Union (1992). Article 5 // [www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index).

<sup>3</sup> См.: *Кюотин В.Г., Кыдыров Т.Т.* Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы – ответы. Бишкек, 2005. С. 39.

как считает И.И. Хохлов, не тормозит процесс развития наднациональности, а, наоборот, способствует ему. Он доказывает, что принцип субсидиарности способствует развитию наднациональности, так как экономическое укрепление регионов, создавая своего рода “субстанцию”, позволяет структурировать их пространство путем развития институциональной структуры. Региональная правовая база, права собственности, система образования и т.д. в той или иной мере воспроизводят национальные, которые в свою очередь все больше и больше втягиваются в наднациональную систему Евросоюза. Наконец, по его словам, «национальные и субнациональные границы при этом становятся более “проницаемыми” для наднациональных политических решений, преодоление границ происходит “сверху” – со стороны Евросоюза, и “снизу” – со стороны европейских регионов»<sup>1</sup>.

Именно под воздействием внутренних и внешних факторов, повлиявших на развитие наднациональности Евросоюз превратился в многоуровневую и сложноорганизованную структуру. По мере развития интеграционных процессов большими полномочиями наделялись и наднациональные органы, но, как справедливо замечает политолог Стефано Фелла, “путь, пройденный в направлении углубления интеграции, не уменьшил ни способности государств-членов сохранять контроль над этим процессом, ни их желания защитить свои полномочия”<sup>2</sup>. Действительно, логика интеграции в рамках Европейско-

го Союза такова, что наднациональным органам отданы большие полномочия в экономической и научно-технологической сферах. Что же касается сферы политики, то государства-члены ЕС не спешат расставаться со своими национальными полномочиями, хотя и передают в компетенцию наднациональных органов часть из них, поэтому интеграция в этой сфере идет медленнее.

Рассмотрев факторы, в той или иной мере повлиявшие на развитие наднациональности в ЕС, мы пришли к следующим выводам:

1. Проблема наднациональности не раз понималась в рамках Европейского Союза, и связано это было с тем, что по мере развития интеграционного объединения странам-участницам приходилось передавать наднациональным органам все больше полномочий. Острота данной проблемы связана в основном с нежеланием государств-членов поступаться своим суверенитетом.

2. Нежелание государств-членов ЕС делиться своими национальными полномочиями с наднациональными органами нередко приводило к кризисам внутри сообщества.

3. Первоначально передав наднациональным органам полномочия лишь в экономической сфере, государства-члены позже передали наднациональным органам право принимать решения и в других сферах политики. Таким образом, оказалось, что невозможно интегрировать одну сферу, оставив смежную в компетенции государств.

4. Принцип субсидиарности и способ его изложения снизил напряженность, вызванную усилением наднациональности.

5. Лиссабонский договор укрепил компетенцию наднациональных органов и в то же время усилил демократические принципы принятия решений в Евросоюзе за счет большего учета интересов государств-членов ЕС.

<sup>1</sup> Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Российский внешнеполитический сайт. 2005 // [http://www.rvps.ru/r\\_doc.php?id=296](http://www.rvps.ru/r_doc.php?id=296).

<sup>2</sup> Mair P., Zielonka J. Diversity and adaptation in the Enlarged European Union // West European Politics. 2002. №2. С. 23.