

LEGAL SCIENCE

Понятие и особенности наднациональности международных организаций

О. Н. Шпакович

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка, г. Киев, Украина

*Corresponding author. E-mail: oshpakovych@mail.ru

Paper received 28.01.2016; Accepted for publication 15.02.2016.

Аннотация. Основной задачей государства в сфере права международных организаций становится четкое понимание предметного действия международной организации, ее возможностей, ее значения и места в структуре внешнеполитического курса. Передача государством своих полномочий (прав) международной организации является краеугольным вопросом всей теории наднациональности. Ответ на него зависит именно от философии понимания самого элемента наднациональности самим исследователем. Наиболее важными характерными чертами наднациональности, во-первых, является то, что государства передают организации часть своих полномочий, во-вторых, организация должна иметь право вмешиваться в вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государств, согласно ее конституции и, в-третьих, организация имеет право создавать нормы прямого действия не только для государств-членов и органов организации, а также для физических и юридических лиц государств-членов. В настоящее время актуальным направлением права международных организаций является изучение особенностей механизма функционирования международных организаций. В связи с этим, автор статьи исследует понятие и основные признаки наднациональности, определяет особенности наднационального элемента в функционировании международных организаций.

Ключевые слова: *международные организации, наднациональность, Европейский Союз, наднациональная организация, суверенитет.*

Постановка проблемы. При наличии большого количества международных организаций и свободной возможности каждого государства инициировать увеличение этого количества, обогащается спектр возможных стратегий и тактик обеспечения интересов государства путем участия в международных организациях. Классификации международных организаций связаны не столько с большим количеством их, сколько с существованием множества различных признаков, по которым возможна классификация. Особое внимание в статье автор уделяет определению наднационального характера международных организаций.

Анализ публикаций. Наднациональность как правовая категория является предметом оживленных дискуссий. Это явление исследовали В. Василенко, И. Кунц, П. Хэй, Г. Тункин, М. Королев, В. Муравьев, А. Шibaева, Л. Фалалева, С. Михайлова, Д. Кулеба и другие, прослеживается неоднозначность взглядов на понятие наднациональности.

В начале 50-х годов И. Кунц определяющим в наднациональности считал передачу государствами-членами части своих суверенных полномочий международной организации и наделение ее соответствующей компетенцией по их реализации. По его мнению, международное право в целом должно быть наднациональным. Оно не может быть правом между, а только над государствами. П. Хэй главным критерием для определения наднациональности считал автономный характер международной организации. Для Европейского экономического сообщества он считал, что независимость Комиссии ЕС является главной характеристикой наднациональной природы Сообщества [13]. В российской науке международно-го права также нет единого понимания термина наднациональности. Г. Тункин утверждает, что организация, наделенная наднациональными полномочиями по природе остается межгосударственным органи-

зацией, а не мировым правительством [9]. Е. Шibaева считает, что вопрос о наднациональности международной организации - это вопрос о соотношении суверенитета государств-членов с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма. Вступление государств в международную организацию влечет с их стороны добровольную передачу данной организации своих суверенных прав. Степень делегирования составляет, на ее взгляд, сущность института наднациональности [17]. А. Фещенко понимает наднациональность как 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 [15]. М. Королев признает лишь «возможность существования функциональной наднациональности, которая является способом единого регулирования определенной области жизни государств, заключивших между собой с этой целью соответствующее соглашение». Он также отмечает, что «в чистом, сущностном виде наднациональность вообще невозможна, поскольку до тех пор, пока государства наднационального создания сохраняют суверенитет, они обладают способностью в любое время прекратить свое членство в нем, и лишить суверенных государств этого права невозможно» [5]. Таким образом, не только в западной, но и в отечественной литературе неоднозначные взгляды на понятие наднациональности.

Цель статьи – рассмотрение наднациональности как правовой категории, определение наднационального элемента в механизме функционирования международных организаций.

Изложение основного материала. Классификации международных организаций связаны не столько с большим количеством их, сколько с существованием множества различных признаков, по которым возможна классификация. Некоторые ученые, например Т. М. Цыганкова, Т. Ф. Гордеева в своих работах говорят о том, что целесообразнее вести речь не о классификации, а о типизацию международных организаций [17]. По их мнению, международные организации можно различать как минимум по трем базовым критериям: членство государств, географический охват, компетенция. По нашему мнению, интересным остается классификация по характеру полномочий, что позволяет выделить межгосударственные и надгосударственные или, точнее, наднациональные организации. Благодаря данной классификации можно четче понять юридическую природу правовых актов, которые принимаются органами международной организации и их влияние на внутренние правовые порядки государств-членов. В связи с этим, заслуживает внимания анализ элемента наднациональности международных организаций. Наднациональность, с одной стороны, рассматривают как принцип международного права, с другой - как правовое явление. Самой распространенной является мысль о том, что наднациональность постоянно эволюционирует и прежде способствует дальнейшему развитию интеграционных процессов. Сегодня сформировались основные научные подходы, обосновывающие наднациональность:

- как идеальную систему проведения переговоров между нациями. Переговоры осуществляют в пределах соответствующих органов, благодаря которым государства получают контроль над процессом принятия решений (Ф. Шарпф);

- как систему переноса ответственности и рисков из национальных органов на наднациональные органы (Дж. Маджоне, М. МакЛарен, К.-Х. Ладор);

- как направления ее национальной политики на формирование межгосударственного единства, а не как ограничение национального государства (И. Вейлер, А. Сомек);

- верховенство над правовой системой государства, которое является исключением из общего состояния национально-правового регулирования отношений, поскольку является лишь средством преодоления кризисов, с которыми сталкиваются государства на протяжении своего существования (К. Шмитт, М. Хардт, А. Негри);

- наднациональная интеграция по своей природе является международной, в которой каждое государство за счет своей внешней политики стремится достичь как можно большей выгоды и власти (Ю. Тихомиров, И. Вейлер, Ф. Майер) [6].

В зарубежной литературе понятие «наднациональность» появилось в центре оживления сразу после создания Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 г. Договор об учреждении ЕОУС был подписан в Париже в 1951 г. Учитывая широкие полномочия институтов ЕОУС - Верховный орган, Совет министров, Ассамблею и Суд стали называть наднациональными в отличие от межгосударственных органов традиционных международных организаций.

Более того, сам термин "наднациональный" нашел свое юридическое закрепление в Парижском договоре: "Члены Верховного органа полностью независимы при осуществлении своих функций в общих интересах Объединения. Выполняя свои обязанности, они не обращаются за инструкциями и не руководствуются указаниями какого-либо правительства или органа. Они воздерживаются от любых действий, несовместимых с наднациональным характером их функций. Каждое государство-член обязуется уважать наднациональный характер деятельности членов Верховного органа и не будет предпринимать попыток влиять на них при выполнении ими задач" [10]. Таким образом, в Договоре об учреждении ЕОУС под наднациональностью понималась независимость членов Верховного органа от указаний или воздействий со стороны государств-членов. Вместе с тем, договор не давал юридического определения понятия "наднациональности". Чуть позже после вступления в силу в 1967 г. изменений в Договор об учреждении ЕОУС статья 9 была отменена, в результате чего термин "наднациональный" был изъят из права европейских сообществ. По мнению В. Василенко европейским сообществам (ЕС) свойственна наднациональность. Среди признаков наднациональности В. Василенко выделяет следующие:

1. Владение органами сообществ исключительной компетенцией в областях, которые определены в учредительных актах и которые ранее относились к суверену прерогатив государств-членов.

2. Правоспособность главного представительного органа сообществ, в котором государства-члены имеют неравную количество голосов, расширять их компетенцию.

3. Право органов сообществ, действующих в рамках своей компетенции, обязывать своих членов без их согласия и против их согласия путем принятия обязательных постановлений большинством голосов.

4. Право органов сообществ, действующих в рамках своей компетенции, заключать от имени сообществ договоры с третьими государствами, которые являются обязательными для государств-членов.

5. Право органов сообществ, действующих в рамках своей компетенции, обязывать и уполномочивать своими постановлениями и международными договорами физических и юридических лиц или органы государств-членов непосредственно без трансформации этих постановлений и международных договоров в национальные правовые порядки.

6. Наделение непредставительных органов сообществ, т.е. органов, состоящих из международных чиновников, полномочиями принимать обязательные для государств-членов постановления, касающиеся вопросов и действуют подобно упомянутых в п. 5 постановления представительных органов [10].

По нашему мнению, нельзя согласиться с утверждением о расширении или изменении компетенции представительными органами ЕС, поскольку сейчас, в связи с вступлением в силу Лиссабонского договора о функционировании ЕС, четко определена компетенция органов данного объединения и запрещено ее изменение или расширение.

М. Бирюков отмечает, что наднациональность характеризует качество международных организаций, обусловленную их целями, функциями и полномочиями, переданными им государствами-членами. При этом основными чертами данного явления для Европейского сообщества (ЕС) есть:

- определенная независимость организации или ее органов от государств-членов;
- наличие полномочий организации принимать решения большинством голосов;
- обязательное действие этих решений;
- автономность власти организации;
- прямое действие решений для физических и юридических лиц государств-членов;
- отсутствие права выхода из наднациональной организации;
- лишение права на ее роспуск [1].

На примере ЕС М. Королёв излагает сущность наднациональности так: "внутреннее право наднационального объединения автоматически становится внутренним законодательством его членов, оно создаётся органом, который действует юридически неподконтрольно государствам-членам и принимает обязательные для государств решения независимо от негативного к ним отношения со стороны одного или нескольких государств, при том, что соответствующие вопросы полностью или частично изымаются из ведения таких". Остальные же признаки, по его мнению, имеют гораздо меньшее значение и являются, скорее, несущественными [5]. Следовательно, важно подчеркнуть, что введение в структуру той или иной международной организации отдельных наднациональных элементов совсем не обязательно ведет к ограничению суверенитета государств-членов этих организаций, обеспечивая, тем не менее, определенное повышение эффективности функционирования организации. Как отмечает Н. А. Ушаков, даже тогда, когда создается наднациональная организация, которая может быть квалифицирована в качестве конфедеративного союза государств, выступает на международной арене не только от своего имени, но и от имени государств, входящих в этот союз, «речь идет не о потере государствами-членами своего суверенитета, а лишь о передаче ими некоторых своих полномочий совместно созданному объединению» [14]. Более четкое и понятное понятие наднациональности в зарубежной юридической литературе представлено Г. Шермерсом и И. Кунцом, которые определяющим в нем считают передачу государствами-членами части своих суверенных полномочий международной организации и наделение ее соответствующей компетенцией по их реализации [13]. По их мнению таковыми являются некоторые международные организации системы ООН, а именно: Организация гражданской авиации, Международная метеорологическая организация; Всемирный почтовый союз и др.

По нашему мнению, нельзя говорить только об элементах наднациональности только Европейского союза - следует говорить о наднациональности самой организации. Так, при заключении международного договора, что является обязательным для государств-членов, принимает участие не отдельный надна-

циональный орган, как, например, в ООН - Совет Безопасности ООН, а почти все институты, в частности в ЕС - Совет, Комиссия, Парламент.

С. Михайлова считает, что наднациональность характерна меньшей мере международным организациями и большей - конфедерации [8].

В свою очередь, Л. Грицаенко считает, что целесообразнее говорить о наличии в межправительственных организациях наднационального элемента, а не о наднациональности самих межправительственных организаций. Причем в случае ЕС наднациональность заключается в отказе государств-членов в определенных сферах от части своих суверенных прав в пользу институтов этого интеграционного объединения. Соответственно, наднациональная власть является иерархически выше по сравнению с государственной властью, она является независимой от государств-участников организации, ее волеизъявление имеет прямое действие на территории государств-участников [3].

Французские юристы П. Петер и И. Комбако считают, что главным элементом в наднациональности является способ принятия решений именно в органах международных организаций. Принятие решений большинством голосов, утверждали они, позволяет говорить о наднациональном характере международного органа [13].

По мнению А. Талалаева надгосударственность (наднациональность) имеет следующие признаки: право данного органа организации обязывать своих членов без их согласия и против их согласия, путем принятия обязательных решений большинством голосов; право своими решениями обязывать и уполномочивать физических или юридических лиц, или государственные органы государств-членов непосредственно без трансформации этих решений в национальное право государств; право наделять не представительские органы, т.е. органы, состоящих из независимых от государств международных чиновников полномочиями принимать решения; право органа и организаций на вмешательство в важные вопросы, связанные с внутренней компетенцией государств [12].

Сегодня в мире нет универсальной межправительственной организации, которая должна и в полном объеме характеризовалась бы качеством наднациональности. В связи с этим Е. Шибаева считает, что вопрос о наднациональности международной организации - это вопрос о соотношении суверенитета государств-членов с полномочиями созданного ими внутриорганизационного механизма. Вступление государств в международную организацию влечет добровольную передачу данной организации своих суверенных прав. Степень делегирования составляет, по ее мнению, сущность института наднациональности [17].

Проблема суверенитета, в частности вопрос о том, ведет ли передача государственной компетенции международной организации к ограничению суверенитета, или, наоборот, - является одним из проявлений суверенитета государства в эпоху глобализации. Сейчас это одна из дискуссионных проблем, а вопрос о суверенитете стал камнем преткновения в развитии интеграционных процессов в Европе. Несомненно, интеграционные процессы, происходящие в совре-

менном мире, влияют и на концепцию суверенитета. Однако, как международное право является "единственно возможной формой отношений суверенных государств", так и право ЕС создается государствами для достижения тех целей, которые они ставят перед собой, участвуя в интеграционном процессе. Учитывая это, ни международное право, ни право ЕС в коем случае "не отменяют" суверенитет. В этой связи справедливым является мнение О. Мещеряковой о том, что передачу компетенции международной организации не может трактовать как ее окончательную потерю. К тому же компетенции в определенных сферах обычно передают не полностью, а лишь по отдельным вопросам. Поэтому бесспорно, что государства продолжают владеть своей компетенцией, как и раньше. Передача компетенции наднациональным органам международной организации не противоречит государственному суверенитету, поскольку государства добровольно являются членами соответствующей международной организации, которую создают на основе договора [8]. Важно подчеркнуть, что введение в структуру той или иной международной организации отдельных наднациональных элементов совсем не обязательно ведет к ограничению суверенитета государств-членов этих организаций, обеспечивая, тем не менее, определенный рост эффективности функционирования организации. И. Ахмад отмечает, что речь идет о наделении наднациональными полномочиями лишь определенного органа, а не всей организации [4]. Указанное утверждение, на наш взгляд, можно

считать узким толкованием наднациональности межправительственных организаций, поскольку субъектом международного права является вся организация. А значит и элементы наднациональности будут присущи организации, а не только определенным его наднациональным органам.

Выводы. Наличие наднациональных элементов в структуре самой организации не ведет к ограничению суверенитета государств - членов организации. И даже когда речь идет о наднациональной организации, квалифицируется как конфедеративный союз государств, выступает на международной арене не только от своего имени, но и от имени государств, то речь идет не о потере государствами-членами своего суверенитета, а лишь о передаче своих полномочий совместно созданному объединению. Наднациональность - это свойство, которое присуще большинству современных международных организаций. Суть такого юридического феномена, как "наднациональность" заключается в том, что международные организации способны создавать нормы права прямого действия не только для своих государств-членов и институтов или органов, а также и для юридических и физических лиц государств-членов. Сегодня нельзя сводить наднациональность только к деятельности Европейского Союза. Данный элемент присущ почти всем современным международным организациям. И только исходя из толкования отдельных статей учредительного документа, мы можем определять наднациональный характер международной организации.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бирюков М.М. Международно-правовые аспекты ассоциированного членства в Европейском экономическом сообществе: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 "Международное право, Европейское право" / М.М. Бирюков. – М., 1981. – 22 с.
2. Василенко В.А. Основы теории международного права / Владимир Андреевич Василенко. – К.: "Вища школа", 1988. – 288 с.
3. Грицаенко Л. Л. Институційний механізм Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 "Міжнародне право" / Л.Л. Грицаенко – К., 2010. – 19 с.
4. Исмаил Ахмад. Правотворчество международных межправительственных организаций: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.11 / Ахмад Исмаил – К., 1999. – 170 с
5. Королёв М.А. Наднациональность с точки зрения международного права / М.А.Королёв // Международный журнал международного права. – 1997. – № 2. – С. 3-20.
6. Кулеба Д.І. Принцип наднаціональності у міжнародному праві. Наукова доповідь. – К., 2011. – 20 с.
7. Мещерякова О.М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета: автореф. дисс. на соискание учёной степени доктора юриди. наук: спец. 12.00.10 "Международное право; Европейское право" / О.М.Мещерякова. – М., 2010. – 38 с.
8. Михайлова С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики: автореф. дисс. на соискание учёной степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 "Международное право. Европейское право" / С. Ю. Михайлова.- Казань, 2006.- 24 с.
9. Муравйов В.И. Международные организации – специфические субъекты международного права. – Киев:УМК ВО, 1990. – С. 26.
10. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – Київ: Академ-Прес, 2002. – С. 90 – 91.]
11. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. – Москва: Дело, 1999. – С. 67-73.
12. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций / Анатолий Николаевич Талалаев. – Москва: Международные отношения, 1989. – 272 с.
13. Толстухин А.Э. О наднациональном характере Европейского Союза./ А.Э.Толстухин. Московский журнал международного права. – 1997. - №4. – С. 3-21.
14. Ушаков Н.А. Международное право.- М.: Юрист, 2000. – С.157.
15. Фещенко А.С. Наднациональность в деятельности международных организаций / А.С. Фещенко // Советский ежегодник международного права. – М., 1987. – С. 159-171.
16. Циганкова Т.М., Гордеева Т.Ф. Міжнародні організації: Навч. посібник. – К., 2001. – С 15.
17. Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций. / Е.А.Шибаева. // Советский журнал международного права. – 1992. - №4. – С.45.

REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED

1. Biryukov M. M. International legal aspects of associate membership in the European Economic Community : Thesis of Candidate stage. jurid .Sciences: spec. 12.00.10 "International law, European law " / M. M. Biryukov . - M. , 1981. – 22p.
2. Vasilenko V. A. Fundamentals theory of international law / Vladimir A. Vasilenko. - K. : "Vishcha school" , 1988. - 288 p.
3. Gritsaenko L. L. Institutional mechanizm of the EU : Thesis of Candidate stage . jurid . Sciences: spec. 12.00.11 " International law " / L. L. Gritsaenko - K. , 2010. - 19 p.
4. Ismail Ahmad . Law-making of the international intergovernmental organizations : Thesis of Candidate jurid . Sciences: spec. 12.00.11 " International law " / Ahmad Ismail - K. , 1999. – 170 p.
5. Korolev M. A. Supranationality from the point of view of international law / M.A.Korolev // International Journal of International Law . - 1997. - № 2. – P. 3-20.
6. Kuleba D.I. Principle of supranationality in the international law. - K., 2011. - 20 p.
7. Kuleba D.I. The cooperation of Ukraine in the international organizations. Legal theory and practice / D. I. Kuleba. - K. : Vidanichy Dim "Promeni", 2007 - 304 p.
8. Meshcheryakova E. M. Supranationality in European Union law and the problem of sovereignty: Author. diss. for the degree of doctor jurid. Sciences: spec. 12.00.10 "International law, European law" / O. M. Mescheryakova. - M., 2010. - 38 p.
9. Mikhailov S. Y. Confederation as the international legal unification of: Theory and Practice: Author. diss. for the degree of PhD. jurid. Sciences: spec. 12.00.10 "International law. European Law" / S.Y. Mihaylova.- Kazan, 2006.- 24 p.
10. Muravyov V. I. International organizations - the specific subjects of international law. - Kiev, 1990. - P. 26.
11. Neshataeva T. N. International organizations and law. - Moscow : Delo , 1999 . - P. 67-73 .
12. Talalaev A. N. Law of Treaties. Contracts with international organizations / A. Talalaev . - Moscow : International Relations , 1989. - 272 p.
13. Tostuhin A. E. About the supranational character of the European Union. / A.E.Tostuhin. Moscow Journal of International Law . - 1997. - №4. - P. 3-21 .
14. Ushakov N. A. International law.- M .: Lawyer , 2000. - P. 157 .
15. Feshenko A. S. Supranationality in international organizations / A. S. Feshenko // Soviet Yearbook of International Law . - M. , 1987 . -P. 159-171 .
16. Tsigankova T. M. , T. F. Gordeeva. International organizations.- K. , 2001. – P. 15 .
17. Shibaeva E. A. On the issue of the supranational nature of universal international organizations. / E.A.Shibaeva . // Soviet Journal of International Law . - 1992. - № 4. – P. 45.

The concept and features of supranationality of international organizations

O. Shpakovych

Abstract. The main task of the state in the field of law of international organizations becomes clearer understanding substantive action of an international organization, its capabilities , its value and position in the structure of foreign policy. Passing the state of its powers (rights) to the international organization is the basic question of the whole theory of supranationality. The answer to that depends precisely on understanding the philosophy of the supranational element by the researcher. The most important feature of supranational, firstly, is that the state transfer some of its powers of organization, and secondly, the organization should have the right to intervene in matters within the domestic jurisdiction of states, according to its constitution and, third, the organization has the right to establish rules of direct action not only for the Member States and the organs of the organization, as well as for individuals and legal entities of the Member States. Currently, the actual direction of the law of international organizations is to study the features of the functioning of international organizations. In this regard, the author explores the definition and main features of supranationality, determines the characteristics of supranational element in the functioning of international organizations.

Keywords: *supranational organizations, supranationality, European Union, supranational organization, sovereignty.*