

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ І СУВЕРЕНІТЕТУ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

RELATIONSHIP PROBLEMS SUPRAINTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND SOVEREIGNTY MEMBER STATES

Лебедєва А.Б.,
слухачка

*Інституту післядипломної освіти відділення «Міжнародне право»
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена основним ознакам наднаціональності міжнародних організацій. Сформульовано висновок, що держави, вступаючи до міжнародної організації з наднаціональними елементами регулювання, скоріше реалізують свої суверенні права, свою міжнародну правосуб'єктність, ніж їх втрачають. В установчих актах міжнародної організації обмежується не весь суверенітет, а лише один інститут – компетенція. Міжнародно-правове обмеження компетенції держави – це нормальна практика, що не порушує державної цілісності та незалежності.

Ключові слова: наднаціональність, Європейський Союз, наднаціональна організація, суверенітет, держави-члени.

Стаття посвячена основним признакам наднациональности международных организаций. Сформулирован вывод, что государства, вступая в международную организацию с наднациональными элементами регулирования, скорее реализуют свои суверенные права, свою международную правосубъектность, чем их теряют. В учредительных актах международной организации ограничивается не весь суверенитет, а лишь один институт – компетенция. Международно-правовое ограничение компетенции государства – это нормальная практика, которая не нарушает государственной целостности и независимости.

Ключевые слова: наднациональность, Европейский Союз, наднациональная организация, суверенитет, государства-члены.

The article is devoted to basic signs supranational organizations. Formulated conclusion that states entering into an international organization with supranational elements of regulation, rather exercise their sovereign rights, its international personality than they lose. In the constituent instruments of international organizations is limited not all sovereignty, and only one institution - competence. International legal limitations of the state - it is normal practice that does not violate the territorial integrity and independence.

Key words: supranationality, European Union, supranational organization, sovereignty, Member States.

Вступ. У радянській та сучасній українській міжнародно-правовій доктрині існує уявлення про наднаціональність як явище, пов'язане з діяльністю міжнародних організацій. Так, В. Муравйов зазначає, що «держави можуть наділяти міжнародну організацію наднаціональними повноваженнями, суть яких зводиться до прийняття організацією постанов, що є обов'язковими для її членів» [6, с. 26]. У такому випадку наднаціональність розглядається, по-перше, як норма, створена міжнародною організацією, що має примат над нормами національного права; по-друге, як норма, що складає частину національного права і є обов'язковою для застосування, у тому числі й у діяльності національних судових установ.

У західноєвропейській доктрині наднаціональність розглядають як функціональну ознаку об'єднання держав, за якою певні суверенні права у визначених конституцією галузях передаються державами певному наднаціональному органу, причому такий процес стає незворотнім та поступово перестає залежати від волі окремих держав [2].

Взагалі наднаціональність як правова категорія є предметом жвавих дискусій. Зокрема, В. Василенко, І. Кунц, П. Хей, Г. Тункін, М. Корольов та інші сприймають ту чи іншу концепцію наднаціональності, проте досі не існує загально визнаної теорії наднаціональності. Певною мірою ці різнобічні погля-

ди породжені, з одного боку, відсутністю ясності й неоднозначності терміна «наднаціональність» у тих небагатьох документах, де він вживається, з іншого – різницею методологічних прийомів, використаних під час його вивчення.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення основних ознак наднаціональності міжнародних організацій.

Виклад основного матеріалу. У зарубіжній літературі поняття «наднаціональність» з'явилося в центрі жвавої дискусії одразу після створення Європейського об'єднання вугілля й сталі (далі – ЄОВС) у 1951 р. За основу побудови та функціонування правового механізму ЄОВС було взято ідею, відповідно до якої розв'язання нової війни між країнами Західної Європи було б набагато важчим, якщо новоствореним інститутам економічного співтовариства передати значні повноваження з управління вугільною та сталеливарною промисловістю. Сам же Договір про заснування ЄОВС був дуже складним документом, у якому були детально вписані повноваження щодо регулювання сфер, які він охоплював. У договорі поєднувалися два протилежні підходи щодо регулювання цих сфер.

З огляду на широкі повноваження інститути ЄОВС – Верховний орган, Рада міністрів, Асамблея та Суд – почали називати наднаціональними, на від-

міну від міждержавних органів традиційних міжнародних організацій. Більш того, сам термін «наднаціональний» знайшов своє юридичне закріплення в ст. 9 Договору про заснування ЄОВС: «Члени Верховного органу цілком незалежні під час здійснення своїх функцій у загальних інтересах Об'єднання, виконуючи свої обов'язки, вони не звертаються за інструкціями й не керуються вказівками якого-небудь уряду або органу. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних із наднаціональним характером їх функцій. Кожна держава-член зобов'язується поважати наднаціональний характер діяльності членів Верховного органу й не буде робити спроб впливати на них під час виконання ними завдань» [6, с. 84–90].

Таким чином, у Договорі про заснування ЄОВС наднаціональність визначалася як незалежність членів Верховного органу від вказівок або впливів із боку держав-членів. Договір не надавав юридичного визначення поняття «наднаціональності».

У свою чергу В. Василенко серед ознак наднаціональності, що притаманні європейським співтовариствам, виділяє такі:

1. Володіння органами співтовариств виключною компетенцією у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше відносились до суверенних прерогатив держав-членів.

2. Правоздатність головного представницького органу співтовариств, у якому держави-члени мають нерівну кількість голосів, розширювати їхню компетенцію.

3. Право органів співтовариств, діючих у межах своєї компетенції, зобов'язувати своїх членів без їхньої згоди та супроти їхньої згоди шляхом ухвалення обов'язкових постанов більшістю голосів.

4. Право органів співтовариств, діючих у межах своєї компетенції, укладати від імені співтовариств договори з третіми державами, котрі є обов'язковими для держав-членів.

5. Право органів співтовариств, діючих у межах своєї компетенції, зобов'язувати та уповноважувати своїми постановами та міжнародними договорами фізичних і юридичних осіб або органи держав-членів безпосередньо без трансформації цих постанов та міжнародних договорів у національні правові порядки.

6. Наділення непередставницьких органів співтовариств, тобто органів, які складаються з міжнародних чиновників, повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови, котрі стосуються суттєвих питань та діють подібно до згаданих у п. 5 постанов представницьких органів [6, с. 90–91].

На нашу думку, не можна погодитися з твердженням стосовно розширення або зміни компетенції представницькими органами Євросоюзу, оскільки на сьогодні, у зв'язку з набуттям чинності Лісабонського договору про функціонування Європейського Союзу чітко визначається компетенція органів цього об'єднання й забороняється її зміна або розширення.

У найбільш чіткому й зрозумілому вигляді поняття наднаціональності в зарубіжній юридичній літературі представлено Г. Шермерсом та І. Кунцом, які

визначальним у наднаціональності вважають передачу державами-членами частини своїх суверенних повноважень міжнародній організації й наділення її відповідною компетенцією з їх реалізації. Як приклад таких міжнародних організацій голландський вчений Г. Шермерс наводить деякі міжнародні організації системи ООН, а саме: Організація цивільної авіації, Міжнародна метеорологічна організація, Всесвітній поштовий союз [8].

М. Бірюков вказує, що наднаціональність характеризує якість міжнародних організацій, зумовлену її цілями, функціями та повноваженнями, переданими їй державами-членами.

Л. Фалалєєва зазначає, що наднаціональність – це фундаментальна ознака інтеграційного об'єднання держав, що має власну автономну правову систему, створену шляхом передачі державами-членами ряду своїх суверенних прав на користь об'єднання, які здійснюються відповідними інституційними органами, що приймають обов'язкові для держав-членів рішення, переважна більшість з яких мають пряму дію в їх внутрішніх правових порядках держав-членів.

На наш погляд, не можна говорити лише про елементи наднаціональності стосовно ЄС – треба говорити про наднаціональність самої організації. Так, під час укладання міжнародного договору, що є обов'язковим для держав-членів, бере участь не окремий наднаціональний орган (наприклад, в ООН – Рада Безпеки ООН), а майже всі інституції (в ЄС – Рада, Комісія, Парламент).

У свою чергу Л. Грицаєнко вважає, що доцільніше говорити про наявність у міждержавних організаціях наднаціонального елемента, а не про наднаціональність самих міждержавних організацій. Причому у випадку ЄС наднаціональність полягає у відмові держав-членів у певних сферах від частини своїх суверенних прав на користь інститутів цього інтеграційного утворення. Відповідно, наднаціональна влада є ієрархічно вищою, порівняно з державною владою вона є незалежною від держав-учасниць організації, її волевиявлення має примат та пряму дію на території держав-учасниць [3].

Отже, не тільки в західній, а й у вітчизняній літературі має місце різноманіття поглядів на поняття наднаціональності, тому досі ще немає його усталеного поняття.

Визначення «наднаціональності», надане О. Феценко, іде в руслі проблеми співвідношення державного суверенітету й повноважень органів організації. «Наднаціональність із точки зору міжнародного права, – пише О. Феценко, – можна визначити як сукупність повноважень (юридично закріплених або інших), якими держави наділяють певний міжнародний орган для цілеспрямованого регулювання їхніх взаємовідносин, причому ці повноваження мають пріоритетний характер у відношенні до відповідної компетенції країн-членів, включаючи можливість прийняття обов'язкових для них рішень» [11].

О. Шибаєва вважає, що питання про наднаціональність міжнародної організації – це питання про співвідношення суверенітету держав-членів

із повноваженнями створеного ними внутрішньо-організаційного механізму. Вступ держав у міжнародну організацію тягне за собою з їхнього боку добровільну передачу цій організації своїх суверенних прав. Ступень делегування складає, на погляд вченого, сутність інституту наднаціональності [10].

На нашу думку, характерними рисами для наднаціональності, по-перше, є те, що держави передають організації частину своїх повноважень; по-друге, організація повинна мати право втручатись у питання, які належать до внутрішньої компетенції держав, відповідно до її конституції; по-третє, організація має право схвалювати норми прямої дії не тільки для держав-членів та органів організації, а також для фізичних і юридичних осіб держав членів.

Стосовно першої риси, то передача державою своїх повноважень міжнародній організації є наріжним питанням усієї теорії наднаціональності. Відповідь на нього залежить лише від того, якої філософії дотримується дослідник або інший суб'єкт тлумачення. Страх перед позитивною відповіддю на це питання на початку ХХІ століття обумовлений побоюванням обґрунтувати в такий спосіб правомірність втрати державою суверенітету. Проте, як зазначав І. Лукашук, передача повноважень державою є реалізацією її суверенітету та міжнародної правосуб'єктності, а не відмовою від них.

Цілком правильним є й формулювання про договірну основу передачі повноважень. Адже, як зазначає В. Василенко, «держава, укладаючи договір, не обмежує свого суверенітету або свободи, а навпаки, реалізує їх, оскільки діє у власних інтересах» [1].

Досвід набуття державами членства, зокрема, в Європейському Союзі, показує факти внесення змін до конституцій напередодні ратифікації міжнародного договору, яким передбачається передача повноважень держави на користь організації. Такі зміни вносяться не стільки заради закріплення можливості передачі, а отже, участі в міжнародних організаціях або усунення невідповідностей між конституцією й відповідним міжнародним договором, скільки заради наголошення на протилежному.

Міжнародні організації мають право втручатися у внутрішню компетенцію держави. У зв'язку із цим необхідно згадати, що принцип невтручання у внутрішні справи держави тісно пов'язаний із принципом суверенної рівності держав. Зміст принципу невтручання у внутрішні справи означає заборону державам і міжнародним організаціям втручатися у внутрішні справи держав і народів у будь-яких формах: збройним, економічним, дипломатичним шляхом, шляхом засилання шпигунів, диверсантів, відкрито або побічно з боку однієї держави, декількох держав або під прикриттям міжнародної організації. Так, відповідно до п. 7 ст. 2 Статуту ООН Організація не має права «на втручання в справи, що фактично відносяться до внутрішньої компетенції будь-якої держави». Проте варто мати на увазі, що деякі дії, що відбуваються в межах території держави, можуть кваліфікуватися, наприклад, Радою Безпеки ООН як такі, що не відносяться винятково до внутрішньої

компетенції останньої. Так, наприклад, якщо Рада безпеки ООН констатує, що вони загрожують міжнародному миру й безпеці, такі події перестають бути внутрішньою справою цієї держави й дії Організації Об'єднаних Націй стосовно цих подій не будуть втручаннями у внутрішні справи держави. Таким чином, концепція невтручання не означає, що держави можуть довільно відносити до своєї внутрішньої компетенції будь-які питання. Міжнародні зобов'язання держави, у тому числі і їхні зобов'язання за Статутом ООН, є критерієм, що дозволяє правильно підходити до вирішення цього питання.

У свою чергу С. Черніченко стосовно другої риси наднаціональності вважає, що наднаціональність «означає надання міжурядовій організації її засновниками права обговорювати питання, які зазвичай держави вважають такими, що належать до їхньої внутрішньої компетенції» [9]. Проте, на нашу думку, ця риса не тільки означає обговорювання питання, а й ухвалення правових актів зобов'язуючого характеру.

І нарешті, міжнародні організації мають право схвалювати норми прямої дії не тільки для держав-членів та органів організації, а також для фізичних і юридичних осіб держав членів.

Право організації схвалювати норми прямої дії для всіх суб'єктів міжнародного права має важливе значення, оскільки пряма дія норм, прийнятих на наднаціональному рівні, означає безпосереднє регулювання відносин всіх суб'єктів права, а отже, вплив на структуру правової системи держави, який починає визначати зміст і форму національної правової політики.

Окрім цього, потрібно пам'ятати, що наднаціональність має тісний зв'язок із питанням суверенітету держав.

О. Мещерякова в науковій роботі «Наднаціональність в праві Європейського Союзу і проблема суверенітету» стверджує, що питання про визначення меж державного суверенітету є найбільш дискусійним в епоху глобалізації, тим більше, що в науці існує точка зору, відповідно до якої передача компетенції міжнародній організації – це не обмеження суверенітету, а навпаки, один з її проявів. Будучи за своєю природою державно-правовою категорією, суверенітет водночас є основною політико-юридичною властивістю держави як суб'єкта міжнародного права [5].

Слушною є думка О. Мещерякової про те, що передача компетенції міжнародній організації не може трактуватися як остаточна їх втрата. До того ж компетенції в певних сферах зазвичай передаються не повністю, а лише з окремих питань. Безперечно, держави продовжують володіти своєю компетенцією як і раніше. Передача компетенції наднаціональним органам міжнародної організації не суперечить державному суверенітету, оскільки держави добровільно є членами відповідної міжнародної організації, яка створюється на основі договору [5].

Висновок. Таким чином, наявність наднаціональних елементів у структурі самої організації не веде до обмеження суверенітету держав-членів

організації. І навіть тоді, коли наднаціональна організація, яка кваліфікується як конфедеративний союз держав, що виходить на міжнародну арену не лише від свого імені, але й від імені держав, то мова йде не про втрату державами-членами свого суверенітету, а лише про передачу своїх повноважень спільно

створеному об'єднанню. Принципи наднаціонального регулювання не суперечить основним принципам міжнародного права, якщо установчі документи передбачають можливість виходу з міжнародної організації, тобто діє базовий принцип – свобода волі суб'єктів міжнародного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Василенко В.А. Основы теории международного права. – К. : Вища школа, 1988. – 288 с.
2. Водяніков О.С. Наднаціональність в праві Європейського Союзу: Goetterdammerung Європи чи переосмислення права? / О.С. Водяніков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iir-mp.narod.ru/subjects/eu/superstate.htm>.
3. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11. «Міжнародне право» / Л.Л. Грицаєнко. – К., 2009. – 244 с.
4. Королєв М.А. Наднаціональність с точки зрения международного права. / М.А. Королєв. // Московский журнал международного права. – 1997. – № 2. – С. 9.
5. Мещерякова О.М. Наднаціональність в праве Европейского Союза и проблема суверенитета / О.М. Мещерякова : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право, европейское право». – М., 2010. – 468 с.
6. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В.І. Муравйов. – К. : Академ-Прес, 2002. – С. 90–91.
7. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право / Т.Н. Нешатаева. – М. : Дело, 1999. – С. 67–73.
8. Тостухин А.Э. О наднациональном характере Европейского Союза / А.Э. Тостухин // Московский журнал международного права. – 1997. – № 4. – С. 4.
9. Черниченко С.В. Теория международного права : в 2 т. / С.В. Черниченко. – М. : Изд-во НИМП, 1999. – Т. 2 : Старые и новые теоретические проблемы. – 531 с.
10. Шибяева Е.А. К вопросу о наднациональном характере универсальных международных организаций / Е.А. Шибяева // Советский журнал международного права. – 1992. – № 4. – С. 45.
11. Феценко А.С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций / А.С. Феценко // СЕМП. – 1987. – С. 159–171.