

УДК 341.121

Р.Р. МИНДУБАЕВ,*ведущий юрисконсульт**ОАО «Жилищная инвестиционная компания города Казани»*

ПРОБЛЕМА ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В ЕС

Международные организации имеют право на правотворчество, но не имеют на имплементацию. Европейский союз – это организация нового поколения и более широких полномочий. Отсюда вопрос – появились ли у нее собственные полномочия на имплементацию международных конвенций. Данная проблема стала особенно острой в последние годы. Поэтому мы и взяли ее для рассмотрения в данной статье.

Согласно уставному договору, Европейский союз уполномочен государствами только на правотворческую деятельность. Все нормы конвенции 1957 и 1992 гг., касающиеся полномочий Евросообщества и Евросоюза, свидетельствуют о том, что Брюсселю предоставлены лишь правотворческие полномочия. Он вправе принимать (творить) собственные регламенты, директивы, решения. Он также вправе заключать – с согласия государств-членов – соглашения с третьими странами и организациями. При этом в данных договорах нет никаких указаний на право евро-столицы на имплементацию указанных конвенций. Правительства стран-учредителей оставили эту суверенную сферу исключительно за собой. Имплементация международных конвенций с внешними субъектами остается и сегодня делом самих государств и их внутренних парламентов и иных властных структур. Производится имплементация также по правилам и нормам самих государств. Никто не может навязывать государствам какой-либо иной порядок имплементации, чем тот, который они сами установили. Все последующие соглашения, изменяющие и дополняющие те базовые, что мы указали, не привнесли с собой серьезных изменений в части имплементации.

Правда, в практике такие попытки случаются. Европейский парламент может вынести одобряющее решение в адрес того или иного международного договора. Например, в 2005 г. Европарламент ратифицировал известный проект соглашения о Евроконституции. Но эта ратификация не оказала заметного влияния на отрица-

тельные решения таких стран, как Франция и Голландия. В итоге, как мы знаем, юридическое значение из двух ратификаций получила только одна – ратификация государств. В числе правовых полномочий Европарламента нет такого юридического права. Поэтому его ратификационные решения приобретают политический характер, а не юридический и не создают для государств правовых последствий.

Для прояснения вопроса следует обратиться, на наш взгляд, к ключевому понятию международного права – суверенитет. Это общепризнанная императивная норма общего международного права. Она распространяется только на государства, и появление на международной арене интеграционных группировок не повлияло на содержание этого ключевого понятия. Как справедливо указывается профессором С.В. Черниченко, «в западной доктрине международного права намечается тенденция приуменьшать значение государственного суверенитета вплоть до его отрицания или стремления придать ему «технический характер». Рост взаимозависимости государств, который в конце концов получил название глобализации, интеграционные процессы, особенно в Западной Европе, подогревали подобные настроения. На практике, однако, ни о каком отказе от суверенитета государств говорить не приходится. Между прочим, и среди членов Европейского Союза незаметно желание зачеркнуть данное понятие, хотя они продвинулись по пути интеграции достаточно далеко» [1].

Практика многократно подтверждает тот факт, что Евросоюз, как и любая другая международ-

ная организация, не обладает суверенитетом. Его высшие структуры в лице Еврокомиссии вправе заключать международные соглашения только в том случае, если его на это юридически уполномочат основные субъекты международного права, то есть государства-учредители. Как правило, мандат дается лишь на стадию переговоров. Подписание же этих международных договоров происходит уже силами самих государств. То есть государства сменяют Еврокомиссию на посту переговорщика сразу, как только договор входит в стадию ратификации. В то же время Европарламент пытается участвовать в ратификации и хотя бы имитировать процедуру ратификации. Так было, как мы уже упоминали, с проектом Евроконституции в 2005 г. Но, как выяснилось после неудач во Франции и Голландии, она не сыграла никакой роли в деле приобретения ее нормами юридической силы. Право осуществлять перевод содержания соглашений ЕС остается исключительной и суверенной прерогативой самих государств и их внутренних органов.

Имплементация таких актов производится согласно внутренним правилам и процедурам государств-членов. Заметим, что для государств-членов сила норм договоров ЕС принципиально не отличается от нормативной силы норм тех международно-правовых соглашений, в которых государства участвуют напрямую – без посредничества Еврокомиссии. И те и другие требуют национальной имплементации. И, как указывалось, правительства стран-членов обладают полной свободой решать, каким образом проводить имплементацию международных обязательств – либо путем принятия законов, либо путем издания подзаконных актов. Так, по свидетельству специалистов, в Ирландии, например, нередко используется имплементация коммунитарных норм посредством издания подзаконного акта [2].

При этом формы национальной имплементации могут быть разные. В тех случаях, когда имплементируются международные конвенции, заключенные от имени ЕС, их парламентская имплементация традиционно следует за подписанием. Как показала практика, одобрение происходит либо в парламентах, либо путем референдумов. Если же речь идет о собственных правовых актах ЕС, то их имплементация может проходить по уп-

рощенной процедуре. Для регламентов директив и решений нет необходимости каждый раз выносить их на парламентские слушания. Если они изданы во исполнение уставных соглашений, то государства могут обойтись любой другой процедурой одобрения. Дело в том, что соглашения об учреждении Евросообщества и Евросоюза носят самоисполнимый характер. Поэтому все те конвенции, которые приняты на их основе и для их реализации, как правило, не подвергаются столь же тщательной проверке, что и новые договоры либо договоры с третьими странами.

Показательной с точки зрения имплементации является директива ЕС. Из числа актов вторичного права, издаваемых органами Евросоюза, она является наиболее похожей на типичную конвенцию.

Директива принимается Советом, Комиссией и Европарламентом совместно. Это вид актов, в отличие от остальных правовых форм ЕС, оставляет государствам большую свободу для собственного усмотрения. На правительства налагается единственная обязанность – исполнить предписание. А средства государства вольны избирать для этого самостоятельно. Это может быть парламентский документ, либо подзаконный акт, либо даже (если государство сочтет достаточным) судебное решение. От государств не требуется и точной передачи содержания директивы. Для ее имплементации, согласно ст. 249 договора, важен лишь результат. Соответственно Еврокомиссию и два других органа, издающих директивы, не беспокоит вопрос, «как» она будет реализована. Это дело самих государств.

Регламенты и решения – два других вида актов – внешне больше похожи на акты внутригосударственного права, но, по сути, также остаются международными конвенциями. Сторонами их длительной подготовки и принятия являются государства. Совет (министров), как главный законотворческий орган, также остается классическим органом межгосударственного сотрудничества. Тем не менее при вступлении в ЕС государства взяли на себя обязательство их «прямого» применения, то есть минуя традиционную для международных конвенций стадию парламентского одобрения.

В науке международного права (С.В. Черненко, И.И. Лукашук, В.В. Гаврилов и др.) счи-

тается, что реализация международного права представляет собой деятельность его субъектов [3; 4; 5; 6; 7; 8]. Как правило, государства не создают специальных органов для имплементации всех международных договоров. Так, А.С. Гавердовский указывал, что в организации этого процесса принимают или потенциально могут принимать участие практически все субъекты внутреннего правопорядка. Однако во всех случаях такая деятельность направляется и контролируется органами государственной власти и управления [9, с. 249; 10; 11]. Совокупность участвующих в имплементации норм международного права органов государства в науке (А.С. Гавердовский, П.Н. Бирюков, Г.И. Курдюков) рассматривается в качестве институционального механизма внутригосударственной имплементации [9, с. 249; 12; 13].

В отношении регламентов и решений имплементация осуществляется государствами на правовой основе собственных законов о вступлении в состав ЕС. Известно, что каждое государство издало такой закон после вступления в ЕС, чем имплементировало условия договора о ЕС в свои внутренние правопорядки. Так, например, в Ирландии, в Конституцию Республики с вступлением в ЕС были внесены соответствующие изменения. Шестнадцатого декабря 1972 г. Парламент Ирландии принял «Акт о Европейских Сообществах» [14]. Акт (парламентский закон) обеспечивал вхождение Ирландии в Сообщества. Он конкретизировал юридические последствия вступления Ирландии в ЕС [12, с. 67–87]. Показательна формулировка, признавшая самоисполнимый характер базового договора о Евросообществе 1957 г. В соответствии с п. 2 ирландского «Акта» «с 1 января 1973 года договоры, которые регулируют функционирование Европейских Сообществ, а также действующие и будущие акты, одобренные институтами Сообществ, становятся обязательными для государства и становятся частью внутреннего права на условиях, закрепленных в этих договорах». А пункт 3 «Акта» предусматривал имплементацию правовых норм Сообществ в форме издания подзаконных актов. Таким правом были наделены министры Правительства (правда, впоследствии все же требовалось одобрение Парламента).

В случае имплементации директив имплементация может производиться актами всех

внутренних органов, какие государство сочтет возможным использовать для этого. Дело в том, что сама директива требует имплементационных мер государств. Например, в сфере корпоративного права [2, с. 108–109] директивы были имплементированы в той же Ирландии актами (законами) о компаниях, которые вносили поправки в Акт о компаниях 1963 г.¹, Акт о внесении изменений в акт о компаниях 1977 г.², Акт о внесении изменений в Акт о компаниях 1983 г.³, некоторые положения Акта о компаниях 1990 г.⁴ Часть директив в этой сфере имплементировались правительственными постановлениями (например, постановлением о компаниях 1973 г.⁵, о групповых расчетах в компаниях 1993 г.⁶, о расчетах 1993 г.⁷). Все постановления также были приняты в соответствии со ст. 3 Акта о Европейских Сообществах 1972 г.⁸

В случае изменений учредительных договоров ЕС, а также международных договоров ЕС с третьими государствами или организациями, имплементация происходит путем издания внутреннего закона о переводе новых обязательств в свое внутреннее право. А.Л. Лучинин также рассматривает имплементации европейского права в государствах Евросоюза [15]. В 1972 г. парламент Великобритании издал Акт о Европейских сообществах. Имплементационные документы принимались государствами каждый раз, как только принимались новые соглашения первичного европейского права, изменяющие и дополняющие учредительные конвенции. В частности Договор о слиянии 1966 г., Единый Европейский Акт 1987 г., Маастрихтский договор 1993 г., Амстердамский договор 1997 г., договор в г. Ницца 2001 г., Проект договора, учреждающего Конституцию для Европы 2005 г., и недавний Лиссабонский договор 2007 г.

Что касается внутренних процедур имплементации, то каждое государство определяет их

¹ Companies Act 1963.

² The Companies (Amendment) Act 1977.

³ The Companies (Amendment) Act 1983.

⁴ The Companies Act 1990.

⁵ The European Communities (Companies) Regulations 1973.

⁶ The European Communities (Companies: Group Accounts) Regulations 1992.

⁷ MacCann "The Companies Acts 1963-1990" (1993).

⁸ The European Communities (Accounts) Regulations 1993.

самостоятельно. Оно не отчитывается перед Еврокомиссией и Советом за них. Поэтому в учредительных договорах ЕС нет перечня полномочий, которые остаются за государствами. В их числе находятся и полномочия на осуществление внешнеполитической дипломатической деятельности государств. И пока возможность унификации в этой сфере не обсуждалась.

В то же время появившиеся в Едином Европейском Акте в 1986 г., а затем и в базовом договоре, принципы субсидиарности и пропорциональности свидетельствуют о серьезности намерений государств-членов. По содержанию они стали императивом, устанавливающим, что все те полномочия, которые не переданы Сообществам, однозначно остаются у государств. Субсидиарность, переводимая как «вспомогательность» и «дополнительность», означает факультативность евроструктур для решения тех или иных вопросов. С. 1993 г. уже юридически закреплено, что ЕС выступает в роли вспомогательной структуры. Если изложить содержание известной статьи 3b Договора о Евросоюзе, то Сообщество подключается государствами к решению вопросов лишь тогда, когда государства сами сочтут, что его участие необходимо и будет более эффективно, чем решение его самостоятельно. Таким образом, согласно данному принципу, государства самостоятельно решают, подключать ли к решению вопроса Брюссель, или они в состоянии справиться сами и с меньшими затратами. Заметим, что не последнюю роль в решении, передавать или нет вопрос в ЕС, играет финансовая сторона. Понятно, что финансовый вопрос не менее значим для государств, чем политические амбиции и наличие суверенитета. Как отмечали Ю.Я. Баскин и Д.И. Фельдман, «в международных отношениях происходит столкновение (и вместе с тем сочетание) национального суверенитета и интересов международного общения» [16, с. 81]. Принцип субсидиарности, видимо, также является проявлением этой дихотомии.

Этот принцип оставляет Комиссии ЕС лишь одну прерогативу – осуществлять общий контроль за применением и исполнением государствами норм европейского права. Общий контроль за субъектами интеграционных правоотношений, согласно Договору, осуществляется Комиссией. Специалистами справедливо отмечается в этом

контексте, что «высшее назначение Еврокомиссии состоит в контроле за выполнением договоров, за полноценным в правовом отношении применением их положений и норм» [17, с. 53]. Контролируя исполнение норм договора, Комиссия точно так же следит и за исполнением норм, уполномочивающих ЕС на внешнеполитические акции, например ст. 133 или 301–304 Договора о Евросообществе.

За неудовлетворительную имплементацию коммунитарных актов несет ответственность только само государство. Римский договор также указывает на это¹. Сообщество не правомочно напрямую контролировать исполнение своих актов в странах-членах. Этот контроль осуществляет само государство. ЕС вправе при неисполнении своих предписаний апеллировать к правительствам, но не к физическим и не к юридическим лицам. Лишь в отдельных случаях Комиссия правомочна требовать от центрального правительства информации о внутригосударственных органах или их проверки².

В известном и основополагающем решении по делу «Francovich», состоявшемся в 1990 г. [18], суд ЕС напомнил, что только государства в целом, как субъекты международного права, несут ответственность за исполнение взятых ими обязательств по базовым договорам. Другие субъекты – регионы, субъекты федерации, юридические и физические лица – не несут ответственности за имплементацию и исполнение международных конвенций. При этом они нередко могут напрямую затрагиваться правопредписаниями Европейского союза. То есть Европейский союз принципиально функционирует на международно-правовой основе. Следовательно, и указанное решение «Francovich» необходимо рассматривать как судебное напоминание государствам об их договорных обязательствах.

В Римском учредительном договоре государствам прямо предписано «принимать все подходящие меры общего или специального характера к выполнению обязательств, вытекающих из Договора или действий органов ЕС». А если имело

¹ Статьи 226 и 228 Договора об учреждении Европейского сообщества 1957 г.

² Статья 155 ч. 1 Договора об учреждении Европейского сообщества 1957 г.

место нарушение договора, обязанность прекратить правонарушающие мероприятия возлагается также исключительно на государство. Как подчеркивается специалистами, государства остаются основными субъектами международного права и, несмотря на все процессы глобализации, и в ЕС продолжают оставаться суверенные государства, деятельность которых имеет основополагающее значение для прогрессивного развития мирового сообщества [19, с. 164].

Список литературы

1. Черниченко С.В. Делим ли государственный суверенитет? // Евразийский юридический журнал. – 2010. – №12 (31).
2. Галушко Д.В. Правовые и институционные основы взаимодействия Европейского Союза и Ирландии. – Воронеж, 2008.
3. Черниченко С.В. Теория международного права. – М.: Изд-во «НИМП», 1999. – Т. 1. – С. 132.
4. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 117–119.
5. Гаврилов В.В. Теории трансформации и имплементации норм международного права в отечественной правовой доктрине // Московский журнал международного права. – 2001. – № 2. – С. 59.
6. Восканов С.Г. Процесс и способы согласования норм внутригосударственного права с нормами международного права // Право: Теория и Практика. – 2003. – № 4.
7. Тихомиров Ю. А. Право: национальное, международное, сравнительное // Гос. и право. – 1999. – № 8. – С. 6.
8. Рубанов А. А. Теоретические основы международного взаимодействия национальных правовых систем. – М., 1984.
9. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. – Киев: Вища школа, 1980. – С. 249.
10. Курдюков Г.И. Реализация норм международного права в сфере внутригосударственной компетенции // Международное и внутригосударственное право: Проблемы сравнительного правоведения. – Свердловск, 1984.
11. Бирюков П.Н. Международное право. – М., 2006.
12. Черниченко С.В. Реализация международно-правовых норм, ее предпосылки и результаты // СЕМП. – М., 1981.
13. Марочкин С.Ю. Сфера реализации и эффективность норм международного права // Международное и внутригосударственное право: Проблемы сравнительного правоведения. – Свердловск, 1984. – С. 39.
14. *European Communities Act 1972* // *Acts of the Oireachtas*. – № 27/1972.
15. Лучинин А.Л. Особенности механизма имплементации европейского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006.
16. Баскин Ю.Я., Фельдман Д.И. Международное право: проблемы методологии. – М.: Международные отношения, 1971.
17. Гаевская О.Б. Управление международным сотрудничеством: монография. – М.: МАУП, 1999.
18. URL: EuGH EuZW 1991, 758 = NJW 1992, 165 «Francovich»
19. Кривчикова Э.С. Новый миропорядок и международное право // Московский журнал международного права. – 1995. – № 1.

В редакцию материал поступил 24.05.11

Ключевые слова: имплементация, Европейский Союз, Европейское сообщество, Еврокомиссия, директивы, регламенты, решения, субсидиарность, Francovich.