

**ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**  
Министерства иностранных дел Российской Федерации

*На правах рукописи*

**Власова Анна Викторовна**

**Система принятия решений в Европейском союзе  
как средство реализации правоспособности  
его государств-членов**

Специальность 12.00.10-Международное право. Европейское  
право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва  
2004

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**Работа выполнена на кафедре международного права Дипломатической академии МИД РФ**

Научный руководитель: кандидат юридических наук,  
профессор **Иванов С. И.**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,  
профессор **Эттин М.Л.**

кандидат юридических наук,  
доцент **Игитова И.В.**

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов - Кафедра международного права**

Защита состоится «15» декабря 2004 года в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д.209.001.03 в Дипломатической Академии МИД РФ по адресу: г. Москва, Остоженка д.53/2, ауд.215

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической Академии МИД РФ.

Автореферат разослан «14» ноября 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

кандидат юридических наук,  
**Зяменко Б.Л.**

### Общая характеристика работы

**Актуальность** исследования системы принятия решений, как одной из правовых основ функционирования Европейского союза, обусловлена современным этапом развития международных отношений, для которых характерно усложнение форм взаимодействия суверенных государств в экономике, политике, культуре и других сферах жизнедеятельности. В этой связи весьма показателен опыт Европейского союза, историко-правовая динамика которого обнаруживает, с одной стороны, единые демократические тенденции международных организаций, таких, например, как ООН, а с другой, свидетельствует об особенностях и специфических чертах, показывающих перспективу его наднационального объединения. Такая организация на пространстве Европы является отражением процесса международной интеграции, который в XX веке стал одной из ключевых тенденций общественного развития.

Правовой анализ показывает, что к концу XX века Западная Европа перестала быть просто группой отдельных государств. С экономической точки зрения все они слились в составе Европейского сообщества, что привело к образованию единого рынка. С точки зрения политической возникла необходимость объединения их позиций в рамках внешнеполитического курса, для укрепления роли Западной Европы в регионе и в мире. Существует мнение, что Европейские сообщества влияют на международное сообщество и «...ЕС составляет конкуренцию таким гигантам как США и Юго-Восточная Азия»<sup>1</sup>. С другой стороны, ЕС принимает все новых и новых членов, что не может не сказаться на качестве функционирования самого Союза и его отдельных органов.

В этой связи приобретают остроту вопросы, касающиеся создания нового действенного механизма принятия решений в ЕС. Одним из базовых в данном процессе является подход по принципу субсидиарности, при котором расширяется система наднациональных полномочий Евросоюза, а, с другой - сужаются суверенные полномочия участвующих в нем государств. Указанные процессы

<sup>1</sup> Н. Ю. Корниенко. Европейские Сообщества в современных процессах мирового развития. Государство и право на рубеже веков. Международное право. - Институт государства и права РАН, - Москва, 2000, - С.68."



проходят не безболезненно, в связи с чем представляют интерес методы голосования, применяемые в различных институтах ЕС.

Правовые аспекты системы принятия решений в ЕС особенно важно учитывать в условиях современного развития межгосударственных отношений Российской Федерации с независимыми государствами, бывшими республиками СССР, поскольку страны Европы осуществляют сотрудничество в течение длительного периода, ориентируясь, в целом, на демократические тенденции в международном праве.

Таким образом, выявляются противоречия между:

усложнением международных отношений и их правовым обеспечением, которое разрабатывается и апробируется в режиме реального международного общения;

объективными преимуществами объединения государств в рамках Европейского союза и сложностью интеграционных правовых механизмов приема новых членов;

системой наднациональных полномочий Евросоюза и утратой ряда суверенных полномочий участвующих в нем государств;

существующей правовой основой Европейского союза и повышением роли системы принятия решений, способной адекватно и гибко реагировать на изменения в международной политике.

Качественные преобразования основ экономической, политической и правовой систем государств, входящих в Европейский союз, делают его актуальным объектом исследования для многих отраслей отечественного обществоведения, в том числе юридических наук: теории государства и права, международного публичного права, гражданского права, конституционного права, европейского права и др.

**Исследование** *Союза* как новой особой организации политической власти, *статуса органов*, в лице которых он осуществляет принадлежащие ему полномочия в соответствии с конституциями государств-членов и его учредительными документами, *компетенции публичной власти*, а также *системы принятия решений и форм голосования*, становятся важной задачей, помогающей определить новые подходы, которые могут способствовать развитию теории и практики международного права.

**Степень изученности** поставленных вопросов в российской науке международного права в настоящее время представляется

недостаточной, что связано, прежде всего, с большой динамикой и сложностью интеграционных процессов, происходящих в Сообществах и Союзе. В основном литература, посвященная данной проблематике, ограничивается либо статьями, отражающими текущие процессы, либо книгами, являющимися учебными по своему характеру. Важное место в этом отношении занимает работа Топорнина Б.Н. «Европейское право», в которой рассматривается статус всей системы органов Союза в соответствии как с действующей («маастрихтской» 1992г.), так и с новой («амстердамской» 1997 г.) редакцией учредительных договоров. Учебник «Международное право» под редакцией Кузнецова В.И. (2001г.) можно отнести к разряду основных по совокупности и систематизации проанализированных в нем вопросов. Исследования и книги Бирюкова М.М., Иванова И.Д., Ильина Ю.Д., Капустина А.Я., Кашкина С.Ю., Ковалева А.А., Энтина М.Л. и др. дополняют указанную проблематику.

Проблемы формирования пространства доверия в Европе и расширения сотрудничества России с Евросоюзом, рассматриваемые Матяшом В.Н., Ж. Бертран и другими авторами, расширяют анализ правовых аспектов Европейского союза и его органов. В то же время представляется очевидным, что проблема принятия решений в Евросоюзе, а также влияния системы соответствующих методов на правоспособность его государств-членов, в том числе таких, как принятие решений квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования, не нашла достаточно полного освещения в юридической науке.

Исходя из объективных противоречий и недостаточной разработанности соответствующих положений в современной доктрине, была сформулирована проблема и определена тема настоящего исследования.

**Объект исследования** - институциональная система Европейского союза, являющаяся основой правового обеспечения работы в его органах.

**Предмет исследования** - система принятия решений в Европейском союзе, ее правовая модификация в структуре методов, в том числе метода принятия решений квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования, а также влияние этой системы на правоспособность государств-членов ЕС.

**Целью работы** является уяснение понимания современной системы принятия решений в Европейском союзе, а также выявление тенденций и перспектив ее развития (с учетом необходимости взаимодействия Российской Федерации с данным образованием).

Для реализации вышеуказанной цели были поставлены следующие основные **задачи**:

1. Рассмотреть теоретические и методологические основы общего международного и европейского права относительно основных понятий исследования, таких как «система принятия решений в международной организации», «правосубъектность», «право-способность» и др..

2. Дать оценку основным концепциям, существующим в настоящее время в международно-правовой науке, по проблеме международной деятельности Европейских сообществ и Европейского союза в историческом ракурсе, а также в условиях расширения его состава.

3. Определить правовой статус институтов Европейского союза и механизма их взаимодействия как основы для системы принятия решений и реализации правоспособности отдельных государств-членов.

4. Выявить правовые механизмы взаимодействия источников, форм, методов и процедур принятия решений в рамках ЕС и сформулировать тенденции развития общей системы.

5. Проанализировать законодательные основы различных методов принятия решений в Европейском союзе и выделить их правовое содержание, направленное на единство прав и обязанностей его членов.

6. Определить перспективы метода принятия решений квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования в ЕС с точки зрения полноты реализации правоспособности его членов.

Право Европейских сообществ является правовой основой и наиболее развитой частью права союза, начало формирования которого относится к 50-м годам XX столетия. Сообществ три, и в этой части право подразделяется на три элемента: право Европейского сообщества, право Евратома и право ЕОУС. Самая широкая часть - это право Европейского сообщества.

Важнейшей чертой, которая определяет политическую сущность Европейского союза как организации, обладающей признаками государственно-правового союза (конфедерации), является наличие в нем системы органов политической власти, в лице которых он осуществляет переданные ему государствами-членами суверенные полномочия по руководству экономической, политической, правовой и другими сферами общественной жизни на территории Западной Европы. Согласно международно-правовой доктрине конфедерация, «представляет собой государственно-правовое объединение, союз (от лат. «confederatio» - «сообщество») суверенных государств. Конфедерации создаются для достижения определенных, ограниченных целей в пределах известного исторического периода. Суверенные государства, образовавшие конфедерацию, остаются субъектами международно-правового общения, имеющими собственное гражданство, системы органов власти, управления, правосудия. Они осуществляют власть самостоятельно, устанавливают собственную конституцию. Акты, принимаемые на уровне конфедерации, требуют своего одобрения высшими органами государственной власти государств, входящими в конфедерацию. Члены конфедерации имеют самостоятельные источники дохода, часть которого может выделяться в бюджет конфедерации. Армия конфедерации состоит из воинских контингентов государств, направляемых по их решению в распоряжение общего командования»<sup>2</sup>. Исходя из приведенного выше определения конфедерации, Европейский союз нельзя назвать полноценной конфедерацией (несмотря на мнение многих исследователей), поскольку он является международной организацией, ставящей перед собой задачи более тесного объединения и еще рано говорить об изменении статуса ЕС. На сегодняшний день можно говорить только о перспективах возникновения конфедерации. Говорить же о ЕС как о федерации, тем более рано.

Основополагающим принципом организации и функционирования механизма политической власти Европейского союза является принцип разделения властей, претворяемый в жизнь с учетом спе-

<sup>2</sup> Общая теория права и государства /Под ред. Лазарева В.В. - Москва, - 2003.-С.362.

цифики устройства и компетенции Союза. Несмотря на то, что данный принцип не получил прямого закрепления в тексте Договора о Европейском сообществе (и других учредительных договоров), он вытекает из системного толкования его норм и последовательно реализуется в прецедентном праве Суда ЕС.

Сложность задач, решаемых Европейскими сообществами и Европейским Союзом, поэтапный характер развития европейской интеграции, многообразие институтов и органов Сообществ и Союза, строго определенный характер их компетенции и взаимоотношений — все это неизбежно порождает множественность формализованных процедур и неформальных методов и механизмов, играющих существенную роль в процессе выработки, принятия и реализации решений. Учредительные договоры сравнительно четко и строго определяют систему институтов и органов Союза, наделенных правом принятия решений. Они устанавливают принципы их взаимоотношений и, что особенно важно, объем осуществляемых ими полномочий.

Система принятия решений в любой международной организации подчинена общим целям международного общения, но в своей конечной форме влияет на правоспособность отдельных субъектов международного права. В настоящем исследовании мы считаем целесообразным использовать термин «решение» как собирательный. Им охватываются все виды актов и документов, принимаемых институтами и органами Европейского Союза и Сообществ во исполнение их задач и компетенции. Термин «решение» в широком смысле слова охватывает и политические решения, и программные документы, определяющие направление и этапы деятельности ЕС, заявления, заключения и рекомендации, равно как и промежуточные постановления, представляющие собой лишь тот или иной этап в общей процедуре принятия окончательных решений. Вполне естественно, что многообразие решений, принимаемых институтами и органами ЕС, требует их классификации как в соответствии с их характером, так и с учетом той процедуры, которая применяется при их принятии. Это, в свою очередь, определенным образом влияет на правоспособность государств-членов ЕС. Особого внимания, например, заслуживает в условиях расширения ЕС достаточно новый и мало изученный феномен «взвешенного голосования».



**Методологическую основу** диссертационного исследования составляет комплекс научных методов: формально-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой, историко-правовой, диалектический, логический, статистический и другие.

Применяемые в диссертации научные методы не исключают в отдельных случаях возможности простого изложения (для аргументации излагаемой точки зрения) фактов, обладающих достаточной доказательной силой и выявляющих отдельные особенности исследуемой проблемы.

В ходе работы автор опирался на общетеоретические и специальные труды таких представителей российской доктрины международного права, как Алексеев С.С., Барсегов Ю.Г., Бирюков М.М., Блищенко И.П., Вельяминов Г.М., Зыкин И.С., Калининченко П.А., Капустин А.Я., Кашкин С.Ю., Ковалев А.А., Колосов Ю.М., Крылов Н.Б., Кузнецов В.И., Лазарев М.И., Лихачев В.Н., Лукашук И.И., Пустогаров В.В., Розенберг М.Г., Талалаев А.Н., Тихомиров Ю.Н., Тиунов О.И., Тузмухамедов Р.А., Тункин Г.И., Ушаков Н.А., Усенко Е.Т., Хлестов О.Н., Черниченко С.В., Шеленкова Н.Б., Энтин М.Л. и других. В ходе работы над диссертационным исследованием автор ознакомился с рядом курсов по международному публичному праву и иными трудами западных представителей науки международного права: Хименеса де Арчаги Э., Бернье И., Броунли Я., Оппенгейма Л., Пескатора П., Фердросса А., Кельзена Г., Кольяра К., Корбетта П., Шермерса Х. и других.

При изучении конкретных вопросов диссертант опирался на отдельные монографии и статьи по проблемам международной правосубъектности. В качестве аналитической базы использовались международно-правовые документы (тексты международных соглашений, решения и рекомендации международных организаций), нормативно-правовые акты Европейского союза, а также материалы различных конференций и форумов, касающиеся международного сотрудничества.

**Методы исследования.** В ходе исследования использовался системный подход, включающий исторический анализ генезиса правовых механизмов взаимодействия государств в рамках Евросоюза; синтез различных подходов в определении системы принятия решений; моделирование интеграции государств-членов Евро-

союза и его органов на основе современных методов принятия решений; определение их практико-ориентированных, правовых перспектив.

**Система источников**, использованных в диссертационном исследовании, была подчинена общей цели и задачам, которые предопределили их состав: учредительные договоры, акты вторичного права, официальные издания Европейского союза, учебные и методические пособия, научные исследования, а также периодические издания, посвященные проблемам европейского права.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что впервые комплексно исследовано влияние системы принятия решений на реализацию правоспособности государств-членов ЕС.

В этой связи проанализировано и систематизировано существующее в современной международно-правовой доктрине теоретическое обоснование правоспособности субъектов во взаимосвязи с организационной сферой ЕС. Содержательно научная новизна проведенного исследования заключается в следующем:

- Определены методологические основы в рамках европейского и международного права, позволившие сформулировать понятие «система принятия решений в международной организации» как совокупность правовых источников (учредительные договоры и акты вторичного права) и правового механизма, включающего процедуру инициации (определяющую компетенцию органов ЕС по внесению проекта на рассмотрение и дальнейшего принятия решения по этому проекту), формы и методы принятия решений.
- Выявлены правовые тенденции системы принятия решений ЕС с точки зрения реализации правоспособности государств-членов, которые характеризуются правовым противоречием между усилением централизации и децентрализацией в управлении и деятельности Сообществ.
- Выделен правовой механизм разрешения указанного противоречия, заключающийся в совершенствовании системы принятия решений на основе апробации и узаконивания инновационных ме-

тодов по общим и частным проблемам голосования в различных институтах ЕС и координации их деятельности.

- Определено соотношение способа принятия решения и формы решения, основанное на том, что процедура, используемая при принятии решения, зависит от уровня согласованности по конкретному решению среди государств-членов, а форма принятия решения определяется, во-первых, Сообществом, в рамках которого оно принимается и, во-вторых, зависит от области применения.

- На основе анализа нормативно-правовых документов ЕС определено содержание феномена «взвешенного голосования» как одного из демократических методов принятия решений, который позволяет наиболее справедливо реализовывать государствами-членами правоспособность в условиях расширения ЕС и интеграции его деятельности на наднациональном уровне.

**Практическая значимость** результатов исследования определяется актуальностью и новизной поднятых в диссертации проблем, направленностью на совершенствование международной правовой базы в области системы принятия решений.

Подготовленные автором общие теоретические выводы могут быть использованы на практике для совершенствования механизмов принятия решений в организациях типа ЕврАзЭС и других международных организациях, использующих подобные методы принятия решений.

Отдельные положения диссертационного исследования могут быть учтены в процессе разработки общей внешнеполитической стратегии Российского государства при организации международного сотрудничества, а также в процессе подготовки международных соглашений и разработки перспективных направлений внешних контактов, включая СНГ.

Основные положения работы и выводы могут быть востребованы при чтении общих и специальных курсов по международному праву, конституционному праву, политологии.

Проведенное исследование позволяет сформулировать и вынести на защиту следующие **основные положения**:

1. Феномен «субъект международного права», являясь развивающимся, включает одно или несколько государств либо одну или несколько международных организаций как субъектов междуна-

родного права, иных, чем государства. Данное понятие предопределяет (Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969г., ст.1, 5, 6; а также Венская Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986г., ст.1, 2, 6) категории «правосубъектность» и «правоспособность», наделяя субъект международного права совокупностью субъективных прав и обязанностей. *Если правосубъектность дает равные права каждому члену международного общения, то правоспособность отражает желание выполнять общие решения, признание которых на уровне отдельных государств-членов делает их обязательными (так называемая «правовая обязательность» – одно из наиболее часто используемых понятий в области международного права).* Таким образом, понятия «правоспособность» и «правосубъектность» взаимодополняют друг друга, в том числе и с учетом специфики европейского права.

2. Историко-правовая динамика европейской интеграции, свидетельствующая о формировании на современном этапе своего рода конфедерации или наднационального сообщества, характеризуется усилением целостности деятельности ЕС, что практически влияет на сужение правоспособности отдельных государств-членов, обусловленное необходимостью выбирать общие направления в ущерб национальным. *Разрешение данного правового противоречия основывается на демократических принципах и реализуется в системе принятия решений, которая представляет собой совокупность правовых источников (учредительные договоры и акты вторичного права), правовых форм, процедур инициации и принятия решений, а также их методов.*

3. Состав институциональной системы, распределение функций и полномочий между ее компонентами отличаются от институциональных систем других международных организаций, с одной стороны, и от национальных институциональных систем — с другой. *Система принятия решений в ЕС базируется на распределении функций в его институтах, развитие и изменение этой системы постепенно перенимает методы принятия решений, используемые в государствах с федеративной формой государственного устройства, на базе международной организации, как таковой.*

4. Интересы управления вообще и системы принятия решений, в частности, превратились в основной стимул развития институциональной системы ЕС. Децентрализация, являясь объективной тенденцией в условиях расширения ЕС, предполагает повышение роли и ответственности каждого из институтов Союза. Это предъявляет повышенные требования к уровню системности в их функционировании, направленные на предотвращение автономизации в управлении Сообществами. *Таким образом, расширение их функций детерминирует развитие европейского права в том, что касается организационной сферы деятельности ЕС.*

5. Правоспособность отдельных государств - членов ЕС в регламентной части процедуры принятия решений подчинена общим задачам, обеспечивая условное юридическое равенство субъектов права. Обусловленность данного правового «ограничения» продиктована, с одной стороны, многофункциональностью международной конфедерации, а с другой - позволяет начать согласительные процедуры. *Таким образом, правовая динамика системы принятия решений Европейского союза основана на демократических тенденциях в международном праве, поскольку методы принятия решений в ЕС зависят от иерархии вопросов, а процедуры — от консенсуса государств-членов.*

6. Анализ нормативно-правовых документов ЕС показывает, что одной из основных задач Союза является, с одной стороны, улучшение системы принятия решений, которая могла бы упрощать механизмы взаимодействия государств во всех сферах, а с другой учитывала бы, по возможности, правоспособность как ЕС, так и отдельных его членов.

7. Специфика правовой классификации используемых методов принятия решений в Европейском союзе заключается в том, что она выстраивается на юридических свойствах решений, учитывает институт, в котором они оформляются в окончательной форме, а также процедуры прохождения и принятия решений. Именно процедуры являются сдерживающим правовым механизмом в унификации и решений, и методов их принятия, поскольку, по нашему мнению, функционально направлены на более полноценную и конструктивную реализацию правоспособности государств-членов ЕС.

8. Метод принятия решения квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования является инновационным методом, применяемым в рамках различных международных организаций. Наибольшее развитие этот метод получил в Европейском союзе. Изменяясь с течением времени, он служит усилению «веса» мнения отдельных государств-членов при процедуре принятия решений.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертационная работа выполнена на кафедре международного права Дипломатической академии МИД Российской Федерации.

Основные теоретические выводы и положения диссертации получили апробацию в форме: 1) обсуждения на заседании кафедры международного права Дипломатической Академии МИД России; 2) публикации статей в научных сборниках и журналах; 3) разработки и публикации учебно-методического пособия по системе принятия решений в Европейском союзе 4) выступлений на вузовских и межвузовских научно-практических конференциях (2001-2003 гг.); 5) доклада «Проблемы совершенствования системы принятия решений в Европейском союзе в условиях расширения его состава» на семинаре в МИДе (2004г.). Общее количество публикаций автора 14, из них по теме исследования - 3.

**Структура диссертации** и ее содержание подчинены целям и задачам исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений.

#### **Краткое содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность работы, излагаются цели и задачи исследования, представлены его методы, раскрывается научная новизна, практическая значимость, апробация результатов, а также положения, вынесенные на защиту.

В первой **главе** проанализирован правовой генезис Европейского союза с момента подписания основных договоров. Система принятия решений обусловлена предварительной достаточно длительной подготовкой различного уровня документов, основанных на принципах и нормах международного права.

Наиболее важными для настоящего исследования представляются понятия «правосубъектность» и «правоспособность» государств, объединенных в рамках международной организации, по-

скольку от четкости трактовки этих понятий в международном праве во многом зависит и принятие решений, и их последующая реализация.

Правосубъектность рассматривается иерархически, исходя из причин или оснований, по которым произошло объединение самостоятельных государств, обладающих правосубъектностью изначально. Именно такой подход отвечает требованиям современной международно-правовой теории и практики. Однако существуют и такие объединения, которые порождают новые субъекты международного права, отличные по своему международно-правовому статусу от государств, их создавших. Речь в данном случае идет о Европейском союзе, который представляет собой производный субъект международного права и предполагает собственное специальное толкование понятия «правосубъектность», что связано с соответствующими обязательствами у государств, входящие в его состав. Таким образом, необходимо различать два уровня субъектов международного права, вытекающие из учредительных актов объединений и сообществ. Все это определенным образом влияет на правоспособность отдельных членов, которая наиболее зримо обнаруживается в процессе (или на этапе) принятия решений (стр.17-19).

Учредительный акт международной организации определяет ее цели и задачи, каковыми, прежде всего, являются цели и задачи организации во взаимоотношениях с ее государствами-членами, ибо в этом главный смысл создания любой международной организации. Учредительный акт определяет функции и компетенцию организации по отношению к ее членам и, возможно, к другим субъектам международных отношений (стр. 21).

Однако общепризнанная ныне международная правосубъектность международных организаций исходит из презумпции достаточной ясности того, что именно является международной организацией. Одним словом, презюмируется наличие определенного понятия «международная организация» или, по меньшей мере, наличие определенных признаков, достаточно адекватно ее характеризующих.

С развитием европейской интеграции цели организации не только уточнялись, но расширялись и видоизменялись. Маастрихтский договор 1992 года добавляет в статье 2 к уже существующим

целям защиту окружающей среды, солидарность между государствами-участниками (в области поддержки менее развитых государств), а также защиту рынка рабочих мест и поддержку высокого уровня жизни населения. Каждый новый договор или декларация вносит свои дополнения в сложную систему отношений государств внутри Европейского союза, с другими государствами и международными организациями.

Правовая динамика свидетельствует, что понятие «международная организация» является развивающимся, из-за чего и возникают определенные трудности в определении степени правоспособности его членов (стр. 24-28).

Положение о том, что международная организация выступает в международном общении исключительно от своего собственного имени отражает тот факт, что она проявляет тем самым свою волю. Воля международной организации, как и всякого коллективного субъекта вообще, не является простой суммой волеизъявления ее членов, а имеет самостоятельное качество и значение. Это вполне очевидно, когда решения в организации принимаются простым или квалифицированным большинством голосов. Но даже тогда, когда решение органа полного состава принимается единогласно, выраженная в нем воля организации отлична от воли участвовавших в принятии такого решения государств-членов, так как выработка такого решения происходит в процессе его обсуждения, сближения позиций, взаимных уступок и компромиссов, предопределяющих положительное голосование.

В Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. устанавливается, что правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации. Соответственно, правоспособность международной организации в целом регулируется правилами организации (стр. 35).

Для межгосударственных правоотношений с созданием наднациональной международной организации возникают существенные трудности. Так, например, создавая таможенный союз, государства-члены должны денонсировать свои торговые договоры с третьими государствами, а союз в целом должен заключить с ними новые торговые договоры. Однако дело это многотрудное и продол-



жительное. Поэтому требуется определенный переходный период для урегулирования возникших проблем. Для ЕС этот переходный период составляет почти 12 лет.

Тем не менее, ряд принципиального характера вопросов, касающихся юридического статуса наднациональных организаций, был разрешен международным сообществом государств в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года.

Анализ показывает, что трудностей на пути реализации правоспособности государств — членов наднациональной международной организации достаточно много, поскольку международное право в этом направлении развивается параллельно международному сотрудничеству.

В то же время Европейский союз, как было отмечено ранее, уже представляет собой такую организационную форму международного сотрудничества, в которой юридически и практически отрабатываются отдельные аспекты правовых отношений.

ЕС — порождение и результат сложных процессов, происходивших и происходящих в международных отношениях. В процессе своей деятельности эта своеобразная международная организация постепенно совершает, как мы предполагаем, трансформацию в сторону межгосударственного образования нового типа. Эта трансформация определяется волей государств-участников и достигаемыми результатами: имеет место взаимозависимый процесс, который длится уже более 40 лет. Образовался новый правопорядок, который вначале был чисто международным, а со временем стал приобретать и черты внутреннего. Право внутреннее и право внешнее находятся здесь в органической взаимосвязи.

Путь, на котором Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское объединение по атомной энергии (Евратом) преобразовались в Европейский союз (ЕС), уникален, как уникален и полученный результат (стр. 36-40).

Очевидно, что на пути к этой цели стояло и стоит немало препятствий. С точки зрения взаимодействия международно- и государственно-правового механизмов, что, во многом, и составляет предмет нашего исследования, основы Союза проработаны тщательно и на должном уровне. ЕС может состояться, но каких-либо

гарантий на будущее дать нельзя, хотя, как нам представляется, возможность создания ЕС в его окончательном виде как, например, федеративного государства так и не реализуется. Связано это как с объективными, так и с субъективными причинами, отделить которые друг от друга почти невозможно. Скажем, рост числа членов ЕЭС - это объективное явление или субъективное? Внешне, поскольку решения об этом принимали конкретные ответственные лица, - субъективное. Но опирались-то они, как им представляется, на объективные потребности.

Еще одним дестабилизирующим фактором является неясная внешняя политика стран ЕС в отношении арабских стран, бывшей Югославии, Белоруссии и России.

Экономическая интеграция была необходима крупным монополиям, чтобы выгодно вести дела на большом экономическом пространстве, где нет национальных границ, таможенных препятствий и ограничительных квот. И в целом с точки зрения экономики это - явление прогрессивное. Но для десятков миллионов жителей Западной Европы больших изменений фактически не произошло: их образ жизни и мыслей пока еще остается национальным. Лишь после Маастрихта, людей стали призывать к отказу от национальной принадлежности, как и от национальной государственности. Взамен предлагается европейское гражданство и централизованное руководство из Брюсселя и Страсбурга.

Этапы создания ЕС соответствовали общим условиям развития ситуации в Западной Европе и в мире в целом. Европейский союз (ЕС) - объединение, состоящее на сегодня из 25 самостоятельных государств: связи между его членами теснее, чем в каком-либо союзе в мире. ЕС, называвшийся прежде Европейским экономическим сообществом, был образован в 1957 г. 6 государствами: Бельгией, Германией, Францией, Италией, Люксембургом и Нидерландами. В 1973 г. к ним присоединилось еще 3 - Дания, Ирландия и Великобритания. 8 лет спустя в ЕС вошла Греция, в 1986 г. - Португалия и Испания. В 1995 г. присоединились Финляндия, Австрия и Швеция. И, наконец, 1 мая 2004 года к ЕС присоединились еще 10 новых членов: Польша, Румыния, Чехия, Венгрия, Болгария, Словакия, Литва, Латвия, Словения, Эстония.

Согласно ст. 3 Договора о Европейском союзе, «в Союзе действует единая институциональная структура», а три европейские сооб-

щества имеют единые высшие органы (которые наделены также соответствующими полномочиями и в области общей внешней политики и политики безопасности (ОВПД) и в сфере сотрудничества полицейских и судебных органов (СПСО)).

Таким образом, де-юре ЕС, ЕОУС и ЕВРАТОМ - три международные организации, де-факто — это одна организация. Единство институтов сообществ было оформлено Договором 1965 года о слиянии, учреждающим единый Совет и единую Комиссию Европейских сообществ, но и до этого, с самого начала функционирования сообществ, они имели ряд общих институтов (Суд и Ассамблею).

Институты Сообществ — Европарламент, Совет, Комиссия, Суд, Счетная палата, а также другие органы в их современном виде сложились далеко не сразу. Учредительные договоры не только стали юридической базой их организации и деятельности, но и предопределили возможность их последующего развития. Объем и пределы управляемости развитием Сообществ заметно увеличиваются, что связано как с ростом масштабов интеграционных процессов, так и с перераспределением функций между Сообществами, с одной стороны, и государствами-членами - с другой (стр. 36-50).

Говоря о принятии достаточно важных для ЕС решений, необходимо отметить особенность институциональной структуры Сообществ: функции принятия решений осуществляются несколькими институтами на своеобразных совместных началах. Точнее, соответствующие институты как бы делят функции между собой, реализуя их по частям.

В учредительных договорах под институтами Сообществ понимаются только четыре органа: Европарламент, Совет, Комиссия и Суд. Юридически они отличаются своими полномочиями, в том числе по принятию правовых актов, обязательных для государств-членов, их органов, юридических и физических лиц. Остальные органы Сообществ не имеют подобных полномочий и по сравнению с институтами выполняют в основном функции, которые можно отнести к разряду общедирективных, консультативных, в некоторых случаях — вспомогательных, но не правотворческих (стр. 51-82).

**Во второй главе** определяется природа и взаимосвязь всех видов юридических актов Европейского союза, разграничивается

нормативные акты первичного и вторичного права, анализируются их иерархия согласно юридической силе, а также рассматривается система принятия решений.

Формы права Европейского союза образуют целостную систему источников с присущей ей иерархией актов. К источникам первичного права относятся учредительные договоры, которые заложили основу Сообществ и Союза. С течением времени первоначальные договоры дополнялись, подписывались новые конвенции и договоры, что привело к изменению институциональной природы Сообщества и подготовило юридическую базу для образования Европейского союза. На сегодняшний день к актам первичного права относятся все учредительные договоры Европейского союза, а также документы, подписанные в Шенгене (относятся к праву Союза после вступления в силу Амстердамского договора в 1999г.). По своей юридической природе акты первичного права являются международными договорами. Нормы актов первичного права обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормам Европейского союза, содержащимся в актах вторичного права.

К актам вторичного права относятся акты, издаваемые институтами Союза, а также все другие акты, принимаемые на основе учредительных договоров. Вторичное право включает прежде всего нормативные акты, индивидуальные акты, рекомендательные акты, юрисдикционные акты, акты о координации, акты *sui generis* (особого рода), а также международные договоры, подписываемые от имени Сообществ и Союза.

Первая категория актов вторичного права - это нормативные акты. К ним относятся регламенты, общие решения ЕОУС, а также директивы и рамочные решения. Вторая категория - это индивидуальные акты. Она включает решения (кроме общих решений ЕОУС). Третья категория - это рекомендательные акты, она состоит из рекомендаций (кроме рекомендаций ЕОУС) и заключений.

Следующей категорией актов вторичного права являются акты о координации деятельности по направлениям общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере. К данной категории актов относятся принципы и документы содержащие общие ориентиры, общие позиции, а также совместные акции и общие страте-

гии. Отдельную категорию актов составляют юрисдикционные акты - решения Судов ЕС.

К источникам вторичного права относятся и акты *sui generis* - «неофициальные» формы права, не предусмотренные учредительными договорами акты, которые обычно выражаются в форме решений конкретных органов или резолюций (стр. 83-100).

Система права Европейского союза - это упорядоченная и структурированная совокупность элементов, которая выражается в устойчивости многообразных связей между составляющими ее содержание юридическими нормами и группами норм.

Изначально процедура принятия решений носила и носит сложный и многоступенчатый характер. Особенно это касается выработки и принятия нормативно-правовых актов, которые нередко растягиваются на многие месяцы, а порой и на долгие годы. Практика функционирования институтов Союза показывает, что в среднем от момента предложения до принятия и введения в действие регламента или директивы проходит от трех до четырех лет. Известны случаи, когда отдельные нормативно-правовые акты принимались через двенадцать - четырнадцать лет после того, как они были предложены на рассмотрение институтов ЕС.

Основными источниками механизма выработки и принятия решений являются учредительные договоры, внутренние регламенты ведущих институтов, обычаи и обыкновения административной практики.

В процессе принятия решений участвуют не только институты Союза, но и административные службы; на принятие решения воздействуют также национальные институты государств-членов в лице их высших органов. Из этого следует, что необходимо проводить различия между такими участниками процесса, которые с точки зрения европейского права наделены исключительными правами инициировать процесс принятия решений и участвовать в принятии решений, и такими участниками процедуры, которые могут формально не обладать правом законодательной инициативы и принятия окончательных решений, но играют, тем не менее, значительную, а иногда и решающую роль в подготовке и реализации принятых решений. Первое относится прежде всего к формализованным институтам, коими являются Совет, Комиссия, Европарламент и отчасти Европейский центральный банк. Второе - много-

численным административным подразделениям, среди которых важное значение имеют 24 генеральных департамента (главные управления). Весьма важна также роль официальных представительств государств-членов при Европейском союзе. Их руководители образуют Комитет постоянных представителей - КППР-I, а заместители - Комитет постоянных представителей - КППР-II, которые не только подготавливают решения Совета, но и зачастую подменяют Совет при решении вопросов, менее значимых и не вызывающих столкновение различных позиций и мнений.

Важно также, что процедура принятия решений, применяемая одними и теми же институтами, может быть далеко не одинаковой. Она зависит в решающей степени от уровня и значимости решения, сферы его применения и содержания, то есть, в конечном счете, от того, решаются ли вопросы технического характера или проблемы, имеющие жизненно важное значение для функционирования Сообществ и Союза. Кроме того, процедура принятия решений может варьироваться в зависимости от степени согласованности соответствующего решения государствами-членами или их представителями (стр. 100-119).

За годы существования Сообществ и Европейского союза сложилась довольно сложная и далеко не единообразная практика принятия решений. По мере развития Сообществ и Союза структура принимаемых решений, порядок их принятия, процедура их обращения к исполнению претерпевали весьма существенные изменения. Все это привело к возникновению довольно запутанной системы. В связи с этим при подготовке Амстердамского договора участники его разработки приложили немало усилий к тому, чтобы упорядочить систему принятия решений, подчинить ее более строгим правилам, принимая одновременно во внимание необходимость расширения роли представительных учреждений как на уровне Европейского союза, так и на национальном уровне.

Неоднозначность самой системы и желание государств-членов приобрести большие возможности при «продавливании» выгодных для них решений привело к возникновению целого ряда разногласий. Так, например, вопрос о количестве взвешенных голосов оказался одним из камней преткновения в ходе подготовки и подписания Амстердамского договора.

Основное социальное назначение принципа суверенного равенства — обеспечить юридически равное участие в международных отношениях всех государств, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера. Из этого следует, что государства, являясь равноправными участниками международного общения, обладают принципиально равными правами и обязанностями.

Но юридическое равенство государств не означает их фактического равенства, что учитывается в реальных международных отношениях. Один из ярких примеров этому - особое правовое положение постоянных членов Совета Безопасности ООН.

В ЕС государства-учредители отошли от формального равенства при голосовании (одна страна — один голос) и приняли метод так называемого взвешенного голосования. Так, при голосовании в Совете министров Европейского союза по ряду вопросов государства обладают неодинаковым количеством голосов, причем малые страны — члены ЕС неоднократно и на официальном уровне отмечали, что подобное положение способствует укреплению их государственного суверенитета. Принцип взвешенного голосования принят также в ряде международных финансовых организаций системы ООН, в Совете Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) и др.

На реформе порядка голосования в Европейском совете на основе Ниццкого договора 2003 года, неоднократно останавливался М.Л. Энтин. В качестве своего рода компенсации за отказ от дополнительного места в Европейской комиссии, указывает данный исследователь, крупнейшие государства ЕС получают, согласно Ниццкому договору, чуть больше голосов в Европейском совете и несколько более устраивающую их схему определения большинства и квалифицированного большинства. Это существенно, ведь Совет стоит во главе пирамиды принятия решений в ЕС. Он утверждает вторичное законодательство ЕС. Перед ним отчитывается и от него получает указания Европейская комиссия. В ЕС при принятии решений квалифицированным большинством применяется взвешенное голосование. Государства разбиты на группы и подгруппы больших, средних и малых государств. Внутри группы государства приравнены друг к другу. Каждое из них имеет фиксированное количество голосов. В принципе оно отражает его демогра-

фический вес и экономическое влияние. Голоса распределены таким образом, чтобы разные варианты блокирования государств между собой могли бы предотвратить установление диктата какой-либо группы государств над процессом принятия решений. Своеобразная система противовесов предотвращает ущемление интересов как крупнейших, так и малых стран. С каждой волной расширения распределение голосов меняется. Но принципы, которыми руководствуется ЕС, остаются прежними. Основная цель - обеспечить максимально приемлемый баланс интересов.

Проводимое Ницким договором и Декларацией № 20 о расширении Европейского союза перераспределение обусловлено тем, что на момент подписания договора и принятия декларации уже готовилось расширение ЕС. Страны, вошедшие в Союз в этом году, квалифицируются как малые и средние страны. Система перераспределения голосов достаточно подвижна и может меняться в зависимости от темпов расширения. Так, на заседании Европейского совета в декабре 2002 г. в Копенгагене уже были сделаны некоторые цифровые уточнения в связи с тем, что вступление Болгарии и Румынии в состав ЕС отложено до 2007 г.

В процессе развития ЕС расширяется и количество областей, где применяется вышеуказанный метод принятия решений. Но процесс этот нельзя охарактеризовать как безболезненный. По мере того как изменялась договорная база ЕС, росло число вопросов, при принятии решений по которым прибегали к голосованию квалифицированным большинством: Единый европейский акт расширил поле применения квалифицированного большинства в отношении большинства решений, касающихся внутреннего европейского рынка. Маастрихтский договор добавил к этому перечню следующие вопросы: политику выдачи виз, координацию экономической политики, положения, относящиеся к денежной политике, в частности, решение о переходе к единой денежной единице (евро), социальную политику (до 1997 года без участия Великобритании), а также, образование, здоровье, защита потребителей, трансевропейские сети, защита окружающей среды и помощь в развитии.

Введение в действие решений по внешнеполитическим вопросам, новой политики коллективной безопасности и вопросам внутреннего регулирования ЕС также может передаваться на голосо-



ние квалифицированным большинством, если в первом туре все члены проголосовали «за».

При подписании Маастрихтского договора делегации некоторых стран хотели ввести принцип принятия решений квалифицированным большинством как основополагающий принцип принятия решений в ЕС (за исключением областей, имеющих особое значение для государств-членов). Но пока это направление развития системы принятия решений в ЕС можно считать только тенденцией, а не свершившимся фактом.

Амстердамский договор незначительно расширил поле применения системы квалифицированного большинства, в частности на вопросы кадровой политики в области научных исследований и некоторые вопросы создания рабочих мест. Но, с другой стороны, этот Договор открыл потенциальные возможности для применения метода квалифицированного большинства в следующих областях будущей деятельности ЕС: внешняя политика и введение в действие «европейской стратегии» (стр. 120-137).

Ниццкий договор позволяет применять систему квалифицированного большинства в вопросах функционирования органов ЕС: назначения Президента и членов Комиссии, Генерального Секретаря Совета и его заместителей; в области гражданского права: вопросы свободного перемещения и проживания, по мерам контроля за внешними границами ЕС, а также по вопросам беженцев и перемещенных лиц, иммиграции, по вопросам оказания гражданской помощи, вопросам коммерции и проблемам интеллектуальной собственности, некоторым вопросам социальной и экономической политики (с 2006 года).

Вопрос о переходе к принятию решений квалифицированным большинством достаточно сложный. Это объясняется расхождением интересов государств-членов в различных областях. В ближайшем будущем, возможно, метод единогласного принятия решений будет оставаться основным методом для важных вопросов.

Однако система принятия решений квалифицированным большинством при использовании взвешенного голосования видится нам, как жизнеспособная и прогрессивная. Несмотря на то, что эта система принятия решений вызывала различные прения в процессе своего становления, необходимо отметить, что она позитивно влияет на скорость и качество принимаемых решений.

Есть все основания предполагать, что жизненно важная необходимость сохранения мира, логика интеграционных процессов и другие обстоятельства современных международных отношений приведут к созданию таких юридических конструкций, которые адекватно отражали бы эти реалии. Однако это ни в коей мере не означает умаления принципа суверенного равенства в межгосударственных отношениях. Кроме того, государства, как правило, оставляют за собой право контроля за деятельностью международной организации.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, делаются выводы и практические рекомендации, определены перспективы научно-правового поиска по ряду правовых проблем, связанных с совершенствованием системы принятия решений.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в следующих публикациях автора:

1. Власова А.В. Историко-правовая динамика Европейского союза. - Статья //Наука и образование. Научно-практический журнал ЮО РАО и РГПУ. - Ростов/нД., - №4 - 2003 - 0,45 п.л.

2. Власова А.В. К проблеме совершенствования системы принятия решений в Европейском союзе. - Статья //Наука и образование. Научно-практический журнал ЮО РАО и РГПУ. - Ростов/нД., - №1 - 2004 - 0,5 п.л.

3. Власова А.В. Система принятия решений в Европейском союзе: становление и перспективы. Учебно-методическое пособие. - М., 2004. 5,0 п.л.



2359.2