

ПРАВА

LAW

УДК 341.018:341.17:340.134
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-3-366-376>

Поступила в редакцию 22.03.2018
Received 22.03.2018

Т. Н. Михалёва

*Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь,
Минск, Беларусь*

МЕТОДОЛОГИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Аннотация. Проведены отличия классических международно-правовых методов и методов правового регулирования региональной интеграции, раскрыты особенности различных методов интеграционного взаимодействия – межгосударственного, коммунитарного, метода открытой координации. Даны примеры применения интеграционных методов в практике различных региональных объединений. Раскрыт характер нормотворчества в Европейском союзе с точки зрения выбора метода правового регулирования. Сделан вывод о том, что процесс интеграции объективно требует введения и расширения коммунитарных методов правового регулирования, однако необходимы определенные механизмы уравнивания интересов различных акторов интеграции, в том числе через установление их взаимозависимости и взаимосвязи в методологии наднационального правового регулирования.

Ключевые слова: коммунитарный, консенсуальный, метод открытой координации, метод правового регулирования, наднациональный, нормотворчество, межгосударственный, международно-правовой, региональная интеграция

Для цитирования. Михалёва, Т. Н. Методология межгосударственной региональной интеграции / Т. Н. Михалёва // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2018. – Т. 63, № 3. – С. 366–376. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-3-366-376>

T. N. Mikhailiova

National Center of Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus, Minsk, Belarus

METHODOLOGY OF REGIONAL INTEGRATION

Abstract. Traditional method of international law is consensual one. Regional integration needs special methodology. The article reveals peculiarities of different methods of regional integration (intergovernmental, Community method, method of open coordination). The examples of application of integration methods in practice of different regional organizations are given. The EU law-making process is characterized with regards to choice of the method of legal regulation. The integration process demands wider application of community methods of legal regulation. However, some mechanisms for balancing the interests of diverse actors of integration are necessary, including through interaction and codependence of the latter in supranational methodology of regional integration.

Keywords: community method, consensual, method of open coordination, method of legal regulation, supranational, law-making, intergovernmental, international legal, regional integration

For citation. Mikhailiova T. N. Methodology of regional integration. *Vestsi Natsyyanal'nai akademii navuk Belarusi. Seryya humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2018, vol. 63, no. 3, pp. 366–376 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-3-366-376>

Общепринято, что метод правового регулирования – это совокупность приемов и способов воздействия на субъектов общественных отношений [1, с. 52]. Телеологическая постановка вопроса о методе также обоснована в теории права: «...Вне зависимости от области применения метод может рассматриваться как совокупность приемов и способов достижения конкретной цели» [2, с. 32]. Согласимся с данным утверждением, поскольку очевидна прямая зависимость: «как воздействовать» – «для чего воздействовать». Не меньшую значимость при выборе метода играют и такие факторы, как юридическое положение субъектов права – «на кого воздействовать».

Известный теоретик права С. С. Алексеев к вышеизложенному добавляет и критерии характера правовой защиты, основания возникновения, изменения и прекращения правоотношения, но относит их к вторичным [3]. В международных и интеграционных правоотношениях их также можно охарактеризовать как влияющие на особенности метода правового регулирования. С учетом того, что в интеграционных правоотношениях четко выражены несколько вариаций правоотношений (государство–государство, государство–интеграционное объединение, государство–частное лицо, частное лицо–частное лицо), то и методология будет гораздо шире и многообразнее.

Интеграции присущ специфический метод правового регулирования, и интеграционная система не довольствуется классическими методами взаимодействия субъектов и регулирования правоотношений. Понимание, почему такой метод (методы) необходим, может быть достигнуто только в процессе познания концептуальных основ, категорий, принципов, сущности интеграционных процессов. Особенности способа воздействия на предмет регулирования могут быть проанализированы только при соответствующем анализе самого предмета и выстраивании парадигмы существования этого предмета в реальности.

Цель и субъект (его правовое положение) играют главную роль при определении того, каков будет метод правового воздействия. Важно как положение субъекта, создающего норму (для характеристики правовых оснований возникновения правоотношений), так и субъекта, к которому данная норма применяется (правовое положение субъекта воздействия). Для интеграционной системы права, реагирующей на единое пространство, важно, каковы правовые последствия такого воздействия и обеспечивается ли эффективная и равная реализация заданного правового регулирования.

Основной метод международного права – консенсуальный, поскольку общепризнана согласительная природа современного международного права. Это определенное согласие некоторого круга государств, иных субъектов международного права о том, как должны развиваться международные отношения и какие обязательства (права и обязанности) в связи с этим они будут нести. Отношения субъектов носят явно выраженный координационный характер. Это связано с особым статусом основных субъектов международного права – суверенным и равным. *Par in parem non habet jurisdictionem* – в публичной сфере это правило не меняется уже столетия. Принцип суверенного равенства установлен Уставом ООН в качестве базиса развития современных международных отношений.

Консенсуальный метод правового регулирования международных отношений выражается в создании традиционных основных источников международного права, которые носят обязательный характер: договоров (для участвующих в них субъектов) и обычаев.

Императивных норм в международном праве (тех, которые субъекты не могут изменить даже при взаимном согласии) относительно немного. В основном в международном праве речь идет о диспозитивных нормах. Вместе с тем нормы *jus cogens* (императивные нормы) «являются единственным источником, в отношении которого неприменим общий принцип добровольности принятия на себя государствами международных обязательств» [4]. Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Императивные нормы характеризуются особой значимостью защищаемого ими интереса для всего мирового сообщества.

Международно-правовые обязательные к исполнению нормы могут создаваться и в рамках организации, и под эгидой организации, но сами международные организации по общему правилу не создают для государств международных обязательств. Международные организации создают акты рекомендательного, а не обязательного характера. Некоторые исключения касаются, например, актов Совета Безопасности ООН, прозелитных норм, технических стандартов, создаваемых в отдельных сферах (например, в воздушных перевозках – ИКАО), внутреннего права организаций. Цель создания таких норм – обеспечение всеобщей безопасности, предотвращение угрозы миру либо создание унифицированных технико-правовых режимов или, если речь идет

о внутреннем праве организации, внутренняя направленность создаваемой нормы на самого создающего субъекта. Все это оправдывает отклонение от координирующего метода создания международно-правовой нормы в сторону субординационного метода.

Интеграция не ограничивается классическими механизмами международно-правового сотрудничества и нуждается в собственных механизмах, обеспечивающих эффективное правовое регулирование. Интеграция наравне с договорным регулированием задействует и метод субординации – регулирование, не согласованное государствами, а выработанное специальными органами или организациями.

В рамках интеграционной правовой системы на определенном этапе начинают формироваться нормы, обязательные для государств, но не разрабатываемые ими напрямую. Такой процесс может выражаться как в создании нормы специальным субъектом – наднациональным органом либо в создании норм межгосударственным органом, но с применением интеграционных методов. Главное, что в отношении таких источников отсутствует характерный, всенепременный атрибут международного нормотворчества – непосредственное согласование волей субъектов. При этом национальный правопорядок в определенных сферах подчинен правопорядку интеграционному, и в пределах юрисдикции интеграционное право действует напрямую в отношении государств, физических и юридических лиц. Особенности такого правового воздействия свидетельствуют не просто о включении субординационного воздействия, но и характеризуются элементами наднациональности.

Такая тенденция объективно обусловлена целью и субъектом. Цель интеграции – достижение гомогенного в той или иной области пространства. Единое пространство (таможенное, экономическое, валютное и др.) должно обеспечиваться единообразным унифицированным режимом. В противном случае не будет положительного мультиплицирующего эффекта интеграции, ради которого государства идут на интеграционное сближение.

Единообразные правовые инструменты наиболее эффективно создаются только при наличии соответствующих органов. Такие органы должны обладать функциями и полномочиями, которые позволяют:

- снять все противоречия на этапе согласования нормы и максимально соответствовать ожиданиям и интересам всех участвующих в ее разработке и принятии государств;

- обеспечить направленность этой нормы на реализацию целей и задач интеграции, т. е. руководствоваться не только совокупностью интересов государств, но и интересами интегрирующегося сообщества;

- в дальнейшем гарантировать ее единообразное и эффективное применение (иметь в распоряжении механизмы контроля *post ante*, гарантии исполнения, в том числе механизмы принуждения).

Исходя из такого объема функций соответствующие органы должны обладать определенной степенью наднациональности, которая будет определяться как уровнем (стадией) экономической интеграции, так и политической готовностью государств.

Теоретики права достаточно давно пришли к выводу, что палитра методов, применимых в реальности, гораздо шире и не столь однозначна в выборе императивности или диспозитивности воздействия. Этот тезис в полной мере применим и к методологии международного и интеграционного права.

Выше показаны примеры, когда в международном праве происходит смещение в сторону субординационного метода, отклонение от классического межправительственного консенсуса. В интеграционном взаимодействии такой спектр еще шире, поскольку, во-первых, сложнее сама архитектура взаимодействия, межинституциональный баланс в системе. Во-вторых, сложнее взаимодействие системы интеграционной и национальной, происходит так называемая передача части полномочий от государств на уровень интеграционного объединения.

Безусловно, степень смещения акцента от консенсуальности к наднациональности в методе правового регулирования будет вновь, как мы и описывали, зависеть от цели, которой нужно достичь в той или иной сфере интеграции, от категорий субъектов, задействованных в правоотношениях, ряда дополнительных факторов.

Межгосударственный метод в праве региональной интеграции – аналог консенсуальности в международном праве. Фактически речь идет о том, что интеграционные цели достигаются либо

путем заключения и реализации международных договоров (назовем его межгосударственный договорной метод), либо путем принятия на консенсуальной основе актов органами международной организации, формируемыми представителями государств (на высшем уровне, уровне правительств, иных исполнительных компетентных органов; назовем такой метод межгосударственный недоговорной).

В межгосударственном методе нет ничего изначально не подходящего для целей интеграции, противоречащего ей, если это касается вопросов, которые не переданы на уровень исключительно интеграционного объединения, а, напротив, нуждаются в координации. Безусловно, передача полномочий с уровня национального регулирования на наднациональный в определенных сферах исключает дальнейшее использование межгосударственного метода в них.

Межгосударственный недоговорной метод будет действенным только при условии закрепления обязательности таких актов (решений) и максимально полного механизма их реализации, в том числе судебных и иных юрисдикционных гарантий.

Попыткой широкого применения межгосударственного метода обоих видов была постдезинтеграционная модель интеграции в рамках СНГ. Правовой основой межгосударственных отношений в рамках данной организации стали многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов, как это и было зафиксировано в ст. 5 Устава СНГ. Основными проблемами в этом вопросе явились не только и не столько длительность сроков разработки таких актов и необходимость прохождения внутригосударственных процедур, как сроки имплементационных действий и контроль за их эффективным выполнением. По мнению ученых и практиков, решением могло бы стать введение ускоренного порядка прохождения договорами, заключаемыми в рамках СНГ, внутригосударственных процедур (приоритетный порядок, сжатые сроки) [5, с. 45]. Судья Экономического суда СНГ Г. В. Симонян предлагал разработать и подписать общее соглашение, регулирующее порядок, сроки рассмотрения и ратификации заключенных договоров [6, с. 9]. В действительности такой акт, но в иной правовой форме, был принят на достаточно ранних этапах интеграции. Постановление «О процедуре ратификации многосторонних соглашений, заключаемых государствами-участниками СНГ» было принято еще в 1997 г. Советом Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. Необходимость синхронизации вступления в силу межгосударственных договоров и соглашений, подписанных в рамках СНГ, подчеркивалась и в Постановлении Совета Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ «О перспективах развития СНГ и роли Межпарламентской ассамблеи в его правовом обеспечении» 2000 года. Проблема была все та же – его рекомендательность, необязательность.

Этим объясняется и неудачный эксперимент в рамках СНГ с иным видом межгосударственного регулирования – межгосударственным недоговорным. И в теории, и на практике зачастую достаточно непросто было установить правовую природу принятого акта, а следовательно, и его юридическую силу, и иерархию в системе актов СНГ [7]. Долгое время принятие решений осуществлялось не на договорной основе, а посредством актов органов СНГ, однако они все равно нуждались в процедурах одобрения со стороны государств, осуществляемых в качестве международных договоров, статус которых такие решения впоследствии и приобрели.

Не последнюю роль в выборе метода правового регулирования играет и правосознание, особенности правовой культуры субъекта. Так, интеграция в Азии продвигается хотя и медленно, но уверенно, при этом предпочтение отдается отнюдь не наднациональному методу регулирования и даже не всегда договорному. Весьма распространенным является метод мягкого интеграционного воздействия, политических договоренностей, а также интеграции «снизу». Для этих целей более эффективным является не метод жесткого регулирования, а гибкие средства – декларации, межпарламентское сотрудничество, в производственной сфере – создание агропромышленных комплексов, трансграничных «треугольников роста». И все это – при относительно слабо выраженной динамике межгосударственной интеграции. Иными словами, на межгосударственном уровне задействован вовсе и не метод правового регулирования, а квазиправовой метод координации и консультаций. Следует признать, однако, что юридическая оболочка все же существует, но не общая межгосударственная, а, например, трансграничная – создание режима интеграционного взаимодействия отдельных регионов, секторальная интеграционная модель – в отдельных

экономических вопросах, где используются как вполне традиционные методы правового регулирования, так и неформальные. По мнению Е. Я. Араповой, в этом регионе неформальные объединения функционируют наравне с формальными интеграционными образованиями, что свидетельствует о появлении совершенно новой и еще слабо изученной интеграционной модели [8].

Основное отличие межгосударственного и интеграционного метода состоит не столько в субъекте принятия как таковом, но и в механизме принятия решения этим субъектом и механизме его последующего исполнения.

Субъект принятия решения, который формируется из представителей государств, действующих от имени государств, в их интересах, – это межгосударственный орган, а не наднациональный. Межгосударственный орган также может использовать по сути интеграционный метод регулирования в тех случаях, когда речь идет о принятии решения не единогласно, а большинством (квалифицированным, простым и т. п.), которое обязательно для всех и обеспечено механизмом исполнения.

Если речь идет об органе, формируемом не из представителей государств-членов, а в качестве служащих международной организации интеграционного типа, независимых в принятии решения, очевидно, что метод будет использован не межгосударственный, не требующий консенсуса государств. Однако и такие решения должны быть обеспечены изначально механизмом имплементации, не завязанном на выражении дополнительного согласия государств его исполнять, в противном случае он ничем не будет отличаться от межгосударственного метода.

Практика Европейского союза показывает, что при интеграции происходит постепенный переход от традиционного межгосударственного метода регулирования к регулированию методами региональной интеграции, обладающими различной степенью жесткости, императивности, построенными на различных механизмах балансировки наднационального и государственного в интеграционном сообществе.

По субъекту создания и степени преобладания консенсуального или субординационного в принятии правовых решений в ЕС мы различаем коммунитарный (наднациональный) метод, метод открытой координации (ОМК), межгосударственный (консенсуальный) метод¹.

Как показывает практика ЕС, в ряде сфер, не требующих немедленного наднационального единого регулирования, происходит поступательное движение от межгосударственного метода к коммунитарному. Часто заключение международных договоров предшествовало разработке наднациональных актов – регламентов, директив. Например, изначально в рамках ЕС были разработаны и действовали Брюссельская конвенция о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам 1968 г., которую затем заменил регламент Брюссель-1 (в 2015 г. уже была его ревизия по результатам правоприменительной практики), Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам 1980 г., вместо которой был принят и действует Регламент Рим-1 (в дальнейшем вступил в силу и Регламент Рим-II «О праве, подлежащем применению к внедоговорным обязательствам»). В регламенты трансформировались и международные соглашения в сфере банкротства, о вручении официальных повесток по трансграничным гражданским и торговым делам, о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по семейным делам, включая ответственность родителей за общих детей, о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам.

Коммунитарный метод был разработан Ж. Монне. Его цель в действительности заключается не в том, чтобы прийти к федеральному типу управления и передаче полномочий на уровень такой федеративной надстройки (в идеале к которой, согласно Ж. Монне, надо стремиться). Он направлен на эффективное решение тех проблем, которые государства не могут решить по отдельности, и, следовательно, на улучшение качества жизни граждан независимо от государства гражданства и места проживания в ЕС («слияние неотъемлемых интересов»). Соответственно, необходимо объединение народов Европы в рамках такой единой организации, которая наделена реальными властными полномочиями по созданию и реализации норм: «Государства не исчеза-

¹ В английском языке используется термин «intergovernmental» – буквально – «межправительственный». Однако во избежание неточностей восприятия такой категории в русском языке мы используем термин «межгосударственный».

ют, но уступают определенную (со временем все увеличивающуюся) часть своих суверенных прав надгосударственным институтам, облеченным всеми функциями публичной власти: законодательными, исполнительными и судебными (юрисдикционными). Таким образом, создается новый, наднациональный “этаж” политической власти, который, подобно государству, должен стремиться к формированию “общего блага”, но уже не для одного, а для многих народов сразу» [9, с. 14].

Коммунитарный метод является главным в отношении сферы исключительной компетенции ЕС. Исключительная компетенция касается вопросов, которые критически важны для свободной торговли, таможенного союза, единого экономического пространства, в дальнейшем – экономического союза и должны регулироваться не просто единообразно, а именно единым актом, иметь одни и те же средства правовой защиты исполнения такой нормы. Пределы «исключительности» устанавливают государства. Однако даже если проанализировать столь «продвинутую» интеграцию, становится очевидно, что передача полномочий происходит только в четко определенных сферах, весьма инструментальных для интеграции, – вопросах *sine qua non* образования единого пространства движения факторов производства (например, вопросы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, конкуренции). В остальных сферах коммунитарный метод применялся с попеременным успехом. Его применение значительно зависит от перераспределения компетенции ЕС в тех или иных сферах, которое в свою очередь зависит от ряда базовых принципов функционирования ЕС, заложенных в учредительных актах (принцип наделения компетенцией, принцип субсидиарности и принцип пропорциональности) и развитых в практике правоприменения.

Согласно изданию Европейской Комиссии, «коммунитарный метод» призван обеспечить транспарентность, демократичность и эффективность функционирования ЕС. Он основан на институциональном треугольнике: Еврокомиссия, Европарламент, Совет ЕС. Важные черты такого метода, по мнению Комиссии, следующие: Комиссия практически имеет монополию на законодательную инициативу, в Совете ЕС широко применяется голосование квалифицированным большинством, у Парламента, избираемого прямыми выборами, существуют полномочия по принятию актов (по меньшей мере консультативная функция), единообразие права обеспечивается Судом ЕС, при этом Комиссия обязательно имеет право обращения в Суд, поскольку является «хранителем» Договоров [10]. Практически все эти положения сейчас в Лиссабонском договоре реализованы в различной степени в зависимости от сферы интеграции.

Следует отметить, что в долиссабонский и постлиссабонский период коммунитарный метод применялся в различных вариантах. В теории мы выделяем ограниченный и неограниченный варианты данного метода. Анализ применения коммунитарного метода в ЕС свидетельствует, что на практике доля или уровень и стадия вмешательства, контроля за действиями наднационального регулятора со стороны государств и иных акторов – представителей предпринимательских кругов, граждан и т. д. – разнятся, но он не исчезают полностью. Даже в ситуации жесткого наднационального регулирования сохраняется контроль со стороны государств и других акторов.

Законодательная процедура в ЕС в результате такого многогранного подхода очень сложная, начиная с выбора формы акта, в которой будет выражено регулирование, и заканчивая видом процедуры. Основные акты принимаются в законодательной процедуре совместно Советом ЕС и Европарламентом с различной долей участия. При этом необходимо понимать, что Совет ЕС – не наднациональный орган, а межгосударственный, где процедура голосования и распределения голосов завязана на несколько критериев (правило двойного большинства), а Европарламент – представительный орган, избираемый прямыми выборами, где распределение голосов также построено с учетом нескольких критериев (принцип обратной пропорциональности).

Однако огромное количество актов принимается и на подзаконном уровне, когда Комиссия, наднациональный орган в чистом виде, фактически имплементирует и развивает положения законодательных актов Совета и Парламента, создавая новые обязательства для государств, либо реализует правотворческую функцию в рамках делегированных полномочий. Важно при этом подчеркнуть роль консультативных органов при подготовке правовых актов (ст. 304, 307 Договора о функционировании ЕС). Кроме того, предусмотрен механизм вовлечения социального партнера (союзов нанимателей и профсоюзов, предпринимателей) при подготовке актов, направленных на развитие соответствующей политики. Важность правотворческой деятельности Комиссии

можно отразить на примере: Таможенный кодекс ЕС принят на уровне Регламента Совета Европы (межправительственный орган) в законодательной процедуре совместно с Парламентом, но Регламент по имплементации Таможенного кодекса, содержащий большой массив таможенных правил, принят на уровне наднациональной Комиссии в рамках делегированных полномочий.

Учредительные документы в редакции Лиссабонского договора устанавливают два вида законодательных процедур с участием Совета и Европарламента. Во-первых, обычную законодательную процедуру, которая заключается в принятии акта совместно Европейским парламентом и Советом ЕС по предложению Комиссии (ст. 289 Договора о функционировании ЕС). Обычная законодательная процедура является аналогом процедуры совместного принятия решений, использовавшейся до вступления Лиссабонского договора в силу (бывшая ст. 251 Договора об учреждении Европейского сообщества).

Во-вторых, специальную законодательную процедуру, которая предполагает принятие акта Европарламентом при участии Совета ЕС либо Советом ЕС при участии Европарламента. Комиссия при этом проявляет законодательную инициативу практически монополично (в некоторых случаях право законодательной инициативы принадлежит Европейскому инвестиционному банку, Европейскому центральному банку, Европарламенту, Суду, есть право законодательной инициативы и у граждан в количестве не менее 1 млн граждан из значительного количества стран ЕС – ст. 11 Договора о Европейском союзе). Но не стоит забывать, что, получив предложение, Совет ЕС, как правило, направляет его в Комитет постоянных представителей, иногда – в специализированный комитет (например, Особый комитет по сельскому хозяйству или Политический комитет). Все вопросы повестки заседания Совета ЕС (исключение составляют вопросы, за подготовку которых отвечают специализированные комитеты) проходят экспертизу в Комитете постоянных представителей, если Совет ЕС (единогласно) или указанный Комитет (простым большинством) не примет иное решение. До заседания Совета ЕС, если Комитет постоянных представителей единогласно принимает решение включить предложение в повестку дня Совета ЕС, предложение может быть принято Советом ЕС без обсуждения. Если Совет ЕС возражает против принятия предложения, оно возвращается в Комитет постоянных представителей.

Комиссия направляет предложение Европарламенту, где также готовится отчет и рассматривается в соответствующем парламентском комитете. Мнение Европарламента о предложении выражается путем голосования на пленарном заседании. Кроме того, в рамках соблюдения принципа субсидиарности Комиссия направляет законопроект и в национальные парламенты [11–12].

Мы видим на стадии уже законодательной инициативы реализацию принципа максимальной вовлеченности всех групп и равновесие их интересов. Наднациональный орган обладает очень широким объемом прав по предложению нового регулирования, однако они уравновешены рядом консультационных и обязательных процедур со стороны ненаднациональных органов, представляющих интересы различных групп.

Совет ЕС основывается на равноправном представительстве правительств всех государств-членов ЕС (один представитель от каждого национального правительства «на министерском» уровне). Несмотря на ненаднациональный состав, принятие решений Советом ЕС отвечает требованиям коммунитарного метода, поскольку не требует единогласия от членов (по общему правилу). По Лиссабонскому договору 2007 г. произошло дальнейшее сокращение вопросов, применительно к которым Совет ЕС обязан выносить постановления единогласно.

Государства очень настороженно относятся к такому «усреднению» в принятии решений, и в рамках ЕС есть масса переходных и блокирующих положений, позволяющих выражать и отстаивать интересы конкретного государства или группы государств до сих пор, несмотря на постепенный уход в сторону большей наднациональности принимаемых решений. Так, с 1 ноября 2014 г.¹ при определении квалифицированного большинства в Совете ЕС применяется метод «двойного большинства», предполагающий выполнение двух основных: поддержку проекта решения со стороны не менее 55 % членов Совета ЕС; члены совета ЕС, проголосовавшие «за», долж-

¹ До этого времени при определении квалифицированного большинства в Совете ЕС применялся метод «взвешенного голосования». С 1 ноября 2014 г. до 31 марта 2017 г. метод «взвешенного голосования» может быть применен по требованию любого государства-члена.

ны представлять как минимум 65 % населения ЕС в целом. В качестве дополнительных требований, предусмотренных в той же статье, выступают следующие: количество проголосовавших «за» членов Совета ЕС в абсолютном выражении должно насчитывать не менее 15 человек. Блокирующее меньшинство (т. е. количество членов Совета ЕС, способных воспрепятствовать принятию решения) должно включать не менее четырех членов. Кроме того, есть и случаи особого квалифицированного большинства: первое условие является более жестким – необходима поддержка решения со стороны как минимум 72 % членов Совета ЕС. С другой стороны, к особому квалифицированному большинству не применяются вышеуказанные дополнительные требования по численности населения.

Помимо метода принятия решений внутри института (мы рассмотрели только пример Совета ЕС, поскольку он нам интересен с точки зрения «усреднения» межгосударственных интересов, но и в Парламенте существует также свой механизм уравнивания интересов разных групп), есть и четко продуманный баланс между самими институтами – Советом ЕС и Парламентом при реализации законодательных полномочий. В обычной законодательной процедуре у Европарламента есть право вето, проект же проходит три чтения. Каждое из чтений поступательно: Европарламент читает, вносит правки, отдает позицию Совету ЕС. Комиссия как автор законопроекта выносит заключение по правкам. Европарламент относительно ограничен во внесении поправок в ходе второго чтения, поскольку они должны соотноситься с его позицией в первом чтении либо быть направленными на достижение компромисса между Европарламентом и Советом, либо изменять ту часть общей позиции, которая не была включена в первоначальное предложение, либо учитывать новые факты. В целях более эффективной реализации процедуры совместного принятия решения используется система «триалогов»: представители Европарламента, Комиссии и Совета встречаются задолго до начала согласительной стадии. В течение шести недель после одобрения проекта законодательного акта Согласительным комитетом Европарламент и Совет ЕС должны вынести решение относительно указанного проекта. Законодательный акт будет принят, если его проект одновременно поддержит большинство депутатов Европарламента и квалифицированное большинство членов Совета ЕС.

Существует и иная процедура (специальная), где принятие законодательных актов происходит путем принятия акта Парламентом с одобрения Совета либо Советом при одобрении Парламентом или после консультаций с ним. Такая вариативность в распределении ролей при законодательной процедуре позволяет расставить равновесные акценты в коммунитарном методе принятия решений.

Комиссия наделяется правом самостоятельно принимать правовые акты в ограниченных сферах (ст. 45, ст. 106 Договора о функционировании ЕС). Акты Комиссии не относятся к законодательным, это своего рода подзаконные акты, хотя принимаются они в тех же формах регламента или директивы, как и законодательные акты. В соответствии со ст. 290 Договора о функционировании ЕС законодательный акт может делегировать Комиссии полномочия издавать законодательные акты общего действия. При этом цели, содержание, сфера действия и срок делегирования полномочий должны быть четко определены законодательным актом, на основании которого делегируются полномочия. Акт, принятый в результате делегирования полномочий, должен содержать в своем названии прилагательное «делегированный».

На осуществление делегированных полномочий не распространяется институт комитологии – система контроля Комиссии специализированными комитетами из представителей государств, обладающих экспертными знаниями в той или иной области. Система комитологии зародилась в Евросоюзе в 1960-х гг., чтобы лимитировать действия наднационального органа – Комиссии, но в то же время не тормозить функционирование рынка, требующее быстрого, профессионального, унифицированного регулирования на уровне исполнительных актов. Кроме того, передача регулирования на уровень Комиссии зачастую воспринималась как неизбежность, поскольку договориться на уровне межгосударственных органов было бы априори невозможно ввиду различий в существующем регулировании на национальном уровне. Комитологические процедуры со временем стали подразделяться на совещательные, управляющие, регулирующие, регулирующие с тщательной проверкой и упреждающие. В них также отражалась различная роль представите-

лей государств в уравнивании предложений Комиссии. Сейчас система комитологии в значительно усеченном варианте употребляется только для исполнительных актов.

В отношении актов Комиссии, принятых в рамках делегированного законодательства, вводятся механизмы контроля *ex post*. Комиссия несет ответственность за подготовку и принятие делегированных актов, а Совет и Европарламент – за их контроль. Последние вправе принять решение об отмене делегирования Комиссии полномочий по дополнению базовых актов или внесению в них поправок, а делегированный акт может вступить в силу, только если в течение срока, установленного основным актом, Европарламент и Совет ЕС не выскажут против этого своих возражений (ст. 290 ДФЕС).

По сравнению с обычной законодательной процедурой в случае делегированного законодательства предусмотрен более жесткий наднациональный формат принятия решений. Совет и Парламент не могут вносить в акт, подготовленный Комиссией, поправки.

Для сравнения: в ЕАЭС уравнивание наднационального и межгосударственного, этот столь необходимый баланс, возможно *post factum*. Государство-член или Совет Евразийской экономической комиссии имеет право в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии внести предложение о его отмене или внесении изменений, решение об отмене или оставлении в действии принимается Советом ЕЭК, если решение отрицательное, у государств-членов есть возможность еще инициировать внесение соответствующего вопроса на заседание Межправительственного совета или Высшего совета ЕАЭС.

Коммунитарный метод, безусловно, подразумевает наднациональность принимаемых решений. Жесткость наднационального регулирования зависит от сферы правового регулирования. Как отмечает М. В. Стрежнева, «более жесткую... форму носит наднациональная политика ЕС в денежно-кредитной области. Ее проводит Европейский центральный банк, который действует независимо от всякого политического влияния, и его мандат может быть изменен лишь в результате единогласной договоренности государств-членов ЕС» [13, с. 155–156]. Тот же более жесткий наднациональный метод, по ее мнению, применяется специальными агентствами в узкотехнических сферах, например, Европейское агентство по авиационной безопасности либо агентства, администрирующие системы производственных прав, – Бюро гармонизации торговых марок и дизайна на едином внутреннем рынке, Бюро по регулированию растительного разнообразия.

Открытый метод координации (ОМК) состоит в том, что на уровне ЕС вырабатываются стратегия и руководства, в которых определены кратко-, средне- и долгосрочные задачи, установлены количественные и/или качественные показатели, а также проводятся периодическое наблюдение, взаимный квазиконтроль (государства-члены регулярно предоставляют Комиссии сведения о процессе реализации заданных стандартов, оценивают свои достижения по сравнению с другими государствами-членами). Последнее стимулирует государства, служит импульсом для выполнения планов. Элементов наднациональности здесь практически нет, помимо определенной координирующей роли Комиссии как наднационального органа. Ни Суд ЕС, ни Европарламент не участвуют в рамках ОМК. Можно определить, что с политической точки зрения ОМК – наднациональный метод, но с правовой – таковым не является.

Более того, юридически данный метод – максимально гибок. Он поощряет государства сближать правовое регулирование и решает несколько проблем: невозможность законодательного (на уровне ЕС) урегулирования тех или иных вопросов ввиду того, что они не относятся к компетенции ЕС, либо могут быть лучше урегулированы на местном уровне, сближение по тем сферам, где это казалось невозможным при любом императивном вмешательстве.

Прообраз метода обнаруживается еще в Маастрихтском договоре, в положениях о том, что государствам-членам в экономической области нужно достичь максимальной конвергенции, для чего были введены так называемые Общие направления экономической политики (*Broad economic policy guidelines*) [14, с. 51]. Такие документы разрабатывались Комиссией, оценивались Советом, обсуждались на Европейском совете, а затем принимались квалифицированным большинством в Совете ЕС в качестве рекомендаций.

Данный метод был внедрен на Лиссабонской сессии Европейского совета в 2000 г. и стал тем вариантом, который позволил одновременно и «продвинуть» интеграцию, и «сбавить обороты» надна-

циональности, и дать шанс многим в мягком режиме достичь согласованных действий. Этот метод действительно очень схож с практикой международных организаций (ОЭСР, как отмечает Е. С. Громогласова) [14, с. 55] и уходит корнями в т. н. мягкое право. И все же ОМК имеет такие отличия, которые позволяют нам констатировать его не политический, а правовой характер, квалифицировать его как метод правового регулирования. Основной аргумент для этого – механизм имплементации актов, принятых в рамках ОМК. В отличие от актов мягкого права акты в рамках ОМК имеют четко закрепленный многоуровневый, повторяющийся в различных инстанциях механизм их имплементации. Кроме того, любая принятая в рамках ОМК мера имеет определенные стадии своей реализации, каждая из которых завершается своеобразным отчетом о выполнении. Государства должны разрабатывать национальные планы по внедрению в жизнь таких «рекомендаций», а Комиссия каждый год осуществляет инспектирование и наблюдение. В качестве меры призвания к выполнению того, что не удалось исполнить государству, Комиссия может обратиться к Совету ЕС, который направляет государствам-членам рекомендации. Затем, перед началом нового цикла выполнения рекомендаций, все оценки учитываются, планы уточняются, отмечаются достижения, указывается на пробелы. Процедура разработки таких «рекомендаций»-руководящих документов также свидетельствует о все более широком официально установленном привлечении самого широкого круга экспертов, заинтересованных групп к разработке и обсуждению проектов. Таким образом, форма акта не традиционна для источников права, но процедура разработки и имплементации весьма схожа.

Очевидно, что методы очень часто дополняют друг друга, применяются гибридно. И. С. Ломакина указывает, что можно установить несколько вариаций соотношения ОМК и коммунитарного метода: отдельный – в тех сферах, где коммунитарный метод не применим (сфера образования), хронологический – когда координация постепенно уступает место жесткому регулированию (иммиграционная политика), параллельный – оба метода работают одновременно (социальная сфера) [15, с. 110].

Выбор метода регулирования в итоге соответствует и отражает ту или иную степень коммунитаризации общественных отношений, но в то же время служит прогрессу в этом направлении. Процесс интеграции объективно требует введения и расширения коммунитарных методов правового регулирования, однако равновесие многонациональной системы с разнообразными акторами и их интересами требует определенных механизмов их балансировки.

Нам видится правильным совмещение методов правового регулирования интеграции в зависимости от того, выводится ли определенная сфера на данном этапе интеграции на единый уровень регулирования, т. е. ставится ли цель создания единого правового режима? Если ответ утвердительный, то выбор делается в сторону более коммунитаризированных методов. Коммунитарный метод используется не только наднациональными органами, но и межправительственными. При этом непременно баланс в целом политико-правового управления сохраняется: смещаются акценты, но не расстановка сил. Так, оперируя во многом более коммунитарными методами после Лиссабонского договора, Европейский союз ввел дополнительный механизм равновесия в виде баланса между блоком межгосударственных (Совет ЕС, Европейский совет) и наднациональных институтов (Комиссия и Парламент), этой же цели служит и принцип субсидиарности в ЕС.

Список использованных источников

1. Бошно, С. В. Способы и метод правового регулирования / С. В. Бошно // Право и современные государства. – 2014. – № 3. – С. 52–60.
2. Сорокина, Ю. В. Метод правового регулирования как проявление сущностных свойств права / Ю. В. Сорокина // Вопр. рос. и междунар. права. – 2011. – № 1. – С. 8–32.
3. Алексеев, С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.
4. Ключня, А. Ю. Соотношение императивных норм международного права и обязательств *erga omnes* [Электронный ресурс] / А. Ю. Ключня. – Режим доступа: http://www.eurialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4461:-erga-omnes&catid=116:2011-09-19-12-34-31&Itemid=1. – Дата доступа: 01.06.2016.
5. Шумский, В. Н. Формирование нормативно-правовой базы СНГ / В. Н. Шумский // Журн. рос. права. – 1998. – № 9. – С. 41–46.
6. Симонян, Г. В. К вопросу о механизме обеспечения исполнения межгосударственных (межправительственных) соглашений государствами- участниками Содружества Независимых Государств / Г. В. Симонян // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 1. – С. 7–11.

7. Барковский, И. А. Особенности правовых актов Содружества Независимых Государств / И. А. Барковский // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2004. – № 4. – С. 6–11.
8. Арапова, Е. Я. Экономическая интеграция в Восточноазиатском регионе: ретроспективный анализ и будущие возможности / Е. Я. Арапова. – М. : Проспект, 2015. – 224 с.
9. Основы права Европейского союза: схемы и комментарии : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 151 с.
10. Explanatory note on the “Community method” : Memo/02/102 ; Brussels 22 May 2002 [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-02-102_en.htm. – Date of access: 08.08.2016.
11. Михалева, Т. Н. Принцип субсидиарности в праве Европейского союза: предел наднациональности или ее развитие? / Т. Н. Михалева // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. трудов. – Минск: БГУ, 2016. – Вып. 8. – С. 145–155.
12. Михалева, Т. Н. Принцип субсидиарности в праве Европейского союза: предел наднациональности или ее развитие? // Актуальные проблемы европейской интеграции (политика, экономика, право, история): сб. науч. ст. / Т. Н. Михалева [и др.]; редкол.: В. Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2016. – С. 52–63.
13. Европейская интеграция / под ред. О. И. Буториной. – М. : Деловая литература, 2011. – 720 с.
14. Громогласова, Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе / Е. С. Громогласова. – М. : ИМЭМО РАН, 2009. – 116 с.
15. Ломакина И. С. Открытый метод координации как новая форма управления: особенности, характеристики, перспективы применения // Вестн. Балтийск. федерального ун-та им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2010. – №6. – С. 106–116.

References

1. Boshno S. V. Modes and methods of legal regulation. *Pravo i sovremennye gosudarstva* [Law and Contemporary States], 2014, no. 3, pp. 52–60 (in Russian).
2. Sorokina Y. V. Method of legal regulation as an implication of the essential characteristics of Law. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and international Law], 2011, no. 1, pp. 8–32 (in Russian).
3. Alekseev S. S. *General theoretical problems of the system of Soviet Law*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 187 p. (in Russian).
4. Klyunya A. Yu. *Peremptory norms of international law and erga omnes obligations*. Available at http://www.eurasiainfo.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4461:-erga-omnes&catid=116:2011-09-19-12-34-31&Itemid=1. (accessed 01.06.2016) (in Russian).
5. Shumskii V. N. Formation of the normative legal base of the CIS. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 9, pp. 41–46 (in Russian).
6. Simonyan G. V. Towards the mechanism of implementation of interstate (intergovernmental) agreements by the member-states of the Commonwealth of Independent States. *Belaruskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenii* [Belarusian Journal of International Law and International Relations], 1999, no. 1, pp. 7–11 (in Russian).
7. Barkovskii I. A. Peculiarities of the legal acts of the Commonwealth of Independent States. *Belaruskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij* [Belarusian Journal of International Law and International Relations], 2004, no. 4, pp. 6–11 (in Russian).
8. Arapova E. A. *Economic integration in Eastern-Asian Region : retrospective analysis and future options*. Moscow, Prospect Publ., 2015. 224 p. (in Russian).
9. Kashkin S. Yu. (ed.) *Introduction to the law of the European Union : schemes and commentaries*. Moscow, Yurait Publ., 2011. 151 p. (in Russian).
10. *Explanatory note on the «Community method» : Memo/02/102 ; Brussels 22 May 2002*. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-02-102_en.htm. (accessed 08.08.2016) (in Russian).
11. Mikhaliyova T. N. Principle of subsidiarity on the Law of the European Union : the limit of supranationality or its promotion? *Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava: sb. nauch. trudov* [Actual Problems of International Public and International Private Law. Collection of scientific papers]. Minsk, Belarusian State University, 2016, iss. 8, pp. 145–155. (in Russian).
12. Mikhaliyova T. N. Principle of subsidiarity on the Law of the European Union : the limit of supranationality or its promotion? *Aktual'nye problemy evropeiskoi integratsii: sb. nauch. statei* [Actual Problems of the European Integration. collection of scientific articles]. Minsk, Belarusian State University, 2016, pp. 52–63 (in Russian).
13. Butorina O. I. *European integration*. Moscow, Delovaya Literatura Publ., 2011. 720 p. (in Russian).
14. Gromoglasova E. S. *Theory and practice of political management in the European Union*. Moscow, Institute of World Economy and International Relations, 2009. 116 p. (in Russian).
15. Lomakina I. S. Open method as a new form of management: peculiarities, characteristics, prospects of application. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki* [IKBFU'S Vestnik. Ser. The humanities and social science], 2010, no. 6, pp. 106–116 (in Russian).

Информация об авторе

Михалёва Татьяна Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (ул. Берсона, 1а, 220005, Минск, Республика Беларусь). E-mail: Tania.mikhaliyova@gmail.com

Information about the author

Tatsiana N. Mikhaliyova – Ph. D. (Law), Assistant Professor, Leading Researcher, National Center of Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus (1a Berson Str., Minsk 220005, Belarus). E-mail: Tania.mikhaliyova@gmail.com