

УДК 341.29

*О. К. Вишняков***НАДНАЦІОНАЛЬНІСТЬ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН**

Наднаціональність – термін, який має різні характеристики у правовій доктрині. Він застосовується, зокрема, щодо деяких міждержавних утворень та їх органів і пов'язується з певними ознаками. Наднаціональними йменують міждержавні угруповання інтеграційного характеру, оскільки на відміну від традиційних міжнародних організацій учасники передають їм деякі свої державні функції, причому останні зливаються, набувають спільного характеру та здійснюються знов-таки створеними спільно автономними владними органами.

Наднаціональності як теоретичному питанню та наднаціональному характеру міждержавних угруповань та їх внутрішніх структур присвячено значний обсяг юридичної літератури, у першу чергу роботи авторів із країн-учасниць угруповань. Щодо розробки проблеми наднаціональності вітчизняна юридична література має певні надбання, хоча йдеться про окремі наукові статті та фрагменти [1, с. 171; 2, с. 84–90; 3, с. 88–112; 4, с. 41; 5; 6, с. 40–45; 7, с. 76–83, та ін.]. Між тим відповідні наукові дослідження є для вітчизняної правової науки нагальним завданням, зважаючи на процес поступового наближення до правової системи ЄС, розширення інших зовнішніх інтеграційних зв'язків, наприклад наміри уряду щодо приєднання до деяких угод у рамках Митного союзу ЄвразЕС, який має доволі чіткі ознаки наддержавної структури.

Як юридичний термін наднаціональність з'явилася у Договорі про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, підписаному у Парижі 19 квітня 1951 р., де зазначалось (ст. 9): «Члени Верховного органу виконують свої функції, будучи повністю незалежними, в загальних інтересах Співтовариства. У процесі виконання своїх обов'язків вони не запитують та не приймають інструкції будь-якого уряду або будь-якої організації. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних з наднаціональним характером їх функцій. Кожна держава повинна поважати цей наднаціональний характер, не справляючи впливу на членів Верховного органу при виконанні ними своїх завдань» [8]. Варто при цьому відзначити, що у цьому разі йшлося лише про наднаціональність службовців, а не усього Співтовариства.

Як доктринальний цей термін почав застосовуватися з початку ХХ століття. У подальшому було висунуто ідею «наднаціонального порядку» як вищої сутності права, яке повертатиметься до *jus gentium*. У повоєнний період елементи наднаціональності відзначаються в літературі, присвяченій діяльності Європейських співтовариств та Європейського Союзу. У цей період Західна Європа пройшла період глибокої трансформації, коли усталені моделі політичної влади були радикально переглянуті, результатом чого став «новий тип державної форми *над* національною державою», коли виникло питання «чи Співтовариства конституювали нову, «пост-національну» політичну систему, в якій владі національних урядів було призначено відступати» [9, с. 10].

У теоретичній юриспруденції було в цілому визначено низку ознак наднаціонального правопорядку *sui generis*: 1) регулювання у важливій сфері у спільних інтересах держав-членів; 2) незалежність органів регулювання від інструкцій з боку держав; 3) прямий вплив на індивідів; 4) прийняття рішень більшістю; 5) обмеження функцій та компетенції наднаціональних органів порівняно з державою; 6) виконання органом регулювання квазі-законодавчої функції; 7) обов'язковість рішень органа регулювання для держав-учасниць; 8) винесення рішень проти бажання держав-членів; 9) створення юрисдикції всередині угруповання задля обслуговування «наднаціонального права» та інші ознаки. При цьому з ознак іноді виділяють вирішальні (наприклад, обов'язковість рішень, передача частини національного суверенітету, прямий вплив на індивідів та автоматичний вступ рішень у дію, прийняття рішень більшістю, незалежність наднаціональних органів та імунітет їх чинників від своїх держав, відсутність у них імперативного мандату та ін.), а решту вважають факультативними (наприклад, наявність окремого юрисдикційного органу). Є й виключно вузькі підходи, які відзначають, наприклад, тільки такі ознаки, як трансфер владних повноважень, обов'язковість рішень органу регулювання, прийняття рішень більшістю голосів. Так, головною характерною рисою наднаціональних організацій вважається «пряма статутна дія їх правових актів на національні правові акти їх членів» [10].

Зі свого боку, так звані «негативісти» заперечують феномен наднаціональності, вважаючи, що це невідповідний термін, бо є не юридичним, а політичним. Також заявляється про те, що залишається неясним, про верховенство над чим йдеться – над нацією, чи над державою. Висловлювалася й точка зору, що все міжнародне є наднаціональним, наддержавним, що терміни «наднаціональний» та «наддержавний» є взаємозамінними, бо обидва відображають «поза-національність». Причому ці терміни вважають умовними: наприклад, коли йдеться про міжнародний («інтернаціональний») суд, маються на увазі відносини між державами (тобто йдеться про суд міждержавний). Є позиція, згідно з якою варто віддати перевагу терміну «наддержавність», оскільки він є більш коректним перекладом із французької, англійської та німецької і точніше передає сутність явища, а також зважаючи на те, що зворотній переклад веде до значного викривлення смислу [11, с. 5].

На думку інших дослідників, навпаки, коли йдеться про організації, треба розрізняти наднаціональність та наддержавність організації: перший термін показує, що організація здійснює владу безпосередньо щодо приватних осіб, а другий – що її рішення є обов'язковими для власне держав-членів. У першому йдеться про верховенство, а в другому – про підпорядкування, коли наддержавна особа (структура) ієрархічно є на вищому рівні, аніж національна (докладно огляд різних позицій див.: [12, с. 11–63]).

У сучасний період до ознак наднаціональної організації зараховують трансформацію права організації у внутрішнє право держав-членів; здійснення цього права органом, який не є підконтрольним державам-членам; вилучення відповідних питань з відання держав; неподставницький характер діяльності чиновників організації; прийняття рішень більшістю шляхом пропорційного (зваженого) голосування, але без представництва держав-членів [6, с. 44]. За іншою версією до таких ознак належать, зокрема: право організації згідно з її статутом на втручання в питання, що належать до внутрішньої компетенції держав; наявність повноважень на створення обов'язкових для країн-членів (учасників) правил та механізмів контролю та здійснення цих повноважень неподставницькими органами; право зобов'язувати та уповноважувати юридичних та фізичних осіб [7, с. 80]. Сформульовано й інші реєстри ознак.

Зважаючи на збереження на разі диференціації у доктринальних позиціях, відсутність єдиного підходу до визначення наднаціональності, можна констатувати, що це поняття залишається багатозначним, а його зміст залежить від умов та об'єкту його дослідження та застосування. Разом із тим огляд визначених у доктрині ознак дозволяє дійти висновку щодо цих ознак як здебільшого зовнішнього прояву правового феномену наднаціональності. Маючи на меті дослідження внутрішньої, сутнісної характеристики феномену наднаціональності у правовому контексті як «наднаціонального права», а також «наднаціональної організації» як його емітента через узагальнення виявлених доктриною характеристик, можна висунути такі гіпотези.

Наднаціональне право сучасного періоду – це, перш за все, відображення процесів глобалізації та регіоналізації, які є свого роду зворотним боком медалі, коли «глобальне право» та «регіональне право» відображають масштаб регулювання, а «наднаціональність» як позадержавний владний елемент відображає співвідношення з державним суверенітетом.

Частіше за все наднаціональне право проявляється в інтеграційних процесах, де воно функціонує поряд з інтеграційним правом, створюючи свого роду симбіоз. Співвідношення наднаціонального права з інтеграційним правом виглядає як взаємне часткове охоплення – в тій зоні, де ці обидва правові феномени співпадають, створюється режим наднаціонального інтеграційного права. При цьому інтеграційний елемент відображається метою, предметом та методом правового регулювання, тоді як наднаціональним елементом виступає владна компетенція, хоча й надана ззовні та обмежена.

Наднаціональне право базується на міжнародному праві та формується через рішення організацій та їх владних органів, створених за допомогою

інструментів міжнародного права, перш за все договірних. Наднаціональне право є похідним стосовно міжнародних договорів про створення наднаціональних організацій і, отже, у своїй основі є договірним. Разом із тим як таке воно є недоговірним, бо створюється за допомогою особливих недоговірних інструментів – актів автономних владних органів, сформованих учасниками відповідних міжнародних договорів.

Створення засобами міжнародного права – звичайний шлях формування наднаціональної структури, але тут важливим є не засіб створення, а наділення такої структури владними повноваженнями. Як таке наднаціональне право створюється виключно поза-національними владними структурами, в т.ч. судовими. Воно існує автономно поза державами та національним законодавством та діє незалежно від них. Створений у результаті його дії правопорядок також має автономний характер.

Зasadничим принципом наднаціонального права виступає принцип верховенства права: саме він обумовлює наддержавний вимір правового регулювання та незалежність останнього від національно-державних кордонів та національно-державного правового поля, тим більше коли йдеться про загальнолюдські цінності, про людину (а не про громадянина як державну компоненту) як суб'єкта права, що розглядається у поза-національному, глобальному вимірі (при тому що термін «людина» є як такий за своєю сутністю «наднаціональним» та «наддержавним»).

Об'єктом наднаціонального регулювання є не тільки відносини транскордонного характеру та відносини з іноземним елементом, а й відносини, де цих елементів немає. Таким чином, наднаціональний орган може вирішувати питання внутрішньодержавних відносин, у яких відсутній іноземний елемент. З іншого боку, індивід має право звертатися безпосередньо до цього органу на предмет розв'язання питання, що виникло в нього з владним суб'єктом – національним або наднаціональним.

Уявляється, що підхід з позицій наднаціонального права – це підхід надсистемний у тому сенсі, що правове регулювання здійснюється поза національними правовими системами загального та континентального права та поза міжнародним правом як системою.

Наднаціональне право створюється за рахунок державного суверенітету та трансферу компетенції, але наднаціональні структури – емітенти цього права – суверенітету не набувають. На відміну від «класичних» міжнародних (міжурядових) організацій наднаціональна організація не має власної компетенції – остання цілковито складається з «давальницької» компетенції держав-учасниць, які або повністю її віддають (виключна компетенція), або, залишаючи компетенцію з того чи іншого питання за собою, віддають її у дубльованому вигляді як додаткову (субсидіарна компетенція). Отже, право, що твориться наднаціональною організацією, є не суверенним, обмеженим за своїми можливостями, бо є залежним від обсягу та характеру наданої компетенції. Рішеннями наднаціональної структури на основі саме наданої компетенції створюється єдиний спільний правопорядок країн-учасниць організації.

Характерною рисою наднаціональної організації, її компетенції та її ме-

тоду регулювання відносин є субсидіарність. Наднаціональне регулювання з'явилося як спосіб подолання дефіциту можливостей національного та міжнародного права в деяких напрямках регулювання або як засіб подолання суперечностей між загальноприйнятими у світі принципами та національним нормативно-правовим і організаційним забезпеченням та підходами. Методом подолання дефіциту виступила як раз субсидіарність – отже, остання є як раз, навпаки, супутньою ознакою наднаціональності. Навіть більше, висловлюється слушна думка, що, зокрема, в аспекті європейської політики, «... не зважаючи на уявний антагонізм понять «наднаціональність» та «субсидіарність», вони являють собою суперечливу єдність» [13, с. 79]. Отже, принцип субсидіарності характеризує співіснування та зв'язок національної правової системи та поза-національного правового поля.

Особливість наднаціонального права обумовлюється значною мірою предметом регулювання: до нього можуть входити, окрім традиційних міждержавних, змішані, «публічно-приватні» відносини між індивідом та владним суб'єктом як всередині держави, так і на транскордонному рівні.

Рішення наднаціонального органу діють прямо, безпосередньо на всі національні владні органи, в т.ч. низової ланки, та мають виконуватись. Рішення можуть спрямовуватись і безпосередньо на невідомого суб'єкта, наділяючи його правами та покладаючи обов'язки. Тобто фактично йдеться про прямий правовий зв'язок між наднаціональним інститутом та приватними особами, в якому національні державні структури не беруть участі.

Нарешті, варто відзначити, що регулювання на наднаціональному рівні не означає відмову від використання національного регулювання, – більше того, воно може відігравати й функцію допоміжного інструменту, в т.ч. щодо виконання рішень наднаціонального органу.

Література

1. Василенко В.А. Основы теории международного права / В.А. Василенко. – К. : Вища школа, 1988. – 288 с.
2. Муравьев В.И. Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права европейских сообществ / В.И. Муравьев // Вестник Киевского государственного университета. Международные отношения и международное право. – К., 1979. – Вып. 8. – С. 84–90.
3. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В.І. Муравйов. – К. : Академ-Прес, 2002. – 426 с.
4. Опришко В.Ф. Міжнародне економічне право : [підручник] / В.Ф. Опришко. – К.: Либідь, 1995. – 192 с.
5. Водяников О. Наднаціональність в праві Європейського Союзу: Goetterdämmerung Європи чи переосмислення права? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iir-mp.narod.ru/subjects/eu/superstate.htm>
6. Мельник З.П. Проблеми інтернаціоналізації та формування наднаціонального права: теоретичні питання / З.П. Мельник // Часопис Київського університету права, 2007. – № 1. – С. 40–45.
7. Шпакович О. Наднаціональність у праві Європейського Союзу // Європейське право. – 2012. – № 1. – С. 76–83.
8. Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Paris, 18 avril 1951) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvce.eu/obj/traité_instituant_la_

- communaute_europeenne_du_charbon_et_de_lacier_paris_18_avril_1951-fr-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html
9. Rosamond B. Theories of European Integration. – New York: Macmillan Press, St. Martin's Press, 2000. – 232 p.
 10. Schmalenbach K., International Organisations or Institutions, General Aspects. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. R. Wolfrum (ed.). Oxford: Oxford University Press, online edition, para. 15. Цит. за: Brabandere E. De. The Impact of Supranationalism on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organisations. In: Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law / Duncan French (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Unedited Version, p. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ssrn.com/abstract=2175478>
 11. Моисеев А.А. Надгосударственность в современном международном праве / А.А. Моисеев. – М. : Научная книга, 2007. – 288 с.
 12. Klaus von Lindeiner-Wildau, La supranationalité en tant que principe de droit. – A.W. Sijthoff-Leide, 1970. – 178 p.
 13. Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского Союза / И.И. Хохлов. – М.: Междунар. отношения, 2007. – 160 с.

А н о т а ц і я

Вишняков О. К. Наднаціональне право як феномен. – Стаття.

У правовій доктрині термін наднаціональність має різні характеристики. Він застосовується, зокрема, щодо органів деяких міждержавних утворень та пов'язується з певними ознаками. Статтю присвячено узагальненню визначених у доктрині ознак, і на цій основі зроблено спробу визначити сутнісну характеристику феномену наднаціональності в контексті наднаціонального права та наднаціональних органів.

Ключові слова: наднаціональність, наддержавність, наднаціональне право, міжнародне право, наднаціональні органи, правові ознаки.

А н н о т а ц и я

Вишняков А. К. Наднациональное право как феномен. – Статья.

Наднациональность – термин, имеющий разные характеристики в правовой доктрине. Он применяется, в частности, в отношении некоторых межгосударственных образований и связывается с определенными признаками. Статья посвящена обобщению определенных в доктрине признаков, и на этой основе сделана попытка определить сущностную характеристику феномена наднациональности в контексте наднационального права и наднациональных органов.

Ключевые слова: наднациональность, надгосударственность, наднациональное право, международное право, наднациональные органы, правовые признаки.

S u m m a r y

Vyshniakov O. K. Supranational law as a phenomenon. – Article.

Supranationality is a term that has different characteristics in legal doctrine. It applies in particular in respect of some interstate formations and it is associated with certain characteristics. The article is devoted to the synthesis of characteristics defined in the doctrine, and, on this basis, to the identification of essential characteristics of the phenomenon in the context of supranational law and supranational authorities.

Key words: supranationality, superstate, supranational law, international law, supranational authorities, legal characteristics.