

И.Р. Султанов

## ВОПРОС ДОВЕРИТЕЛЬНОСТИ В ОТНОШЕНИЯХ СУБЪЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*Аннотация.* Статья посвящена актуальным вопросам международного права. Международные интеграционные организации играют все более существенную роль на развитие международного права. Особенно интенсивно внедрение новых институтов международного права происходит с развитием интеграционных объединений. Исследование рассматривает вопрос перспектив международного сотрудничества в контексте влияния на него интеграционных объединений.

**Ключевые слова:** Международное право, международные интеграционные организации, сближение международного и национального права, экономическое межгосударственное сотрудничество, международные интеграционные процессы, интеграционные организации, европейское право, интеграционные процессы, экономическое сотрудничество, содружество независимых государств

**В**лияние межгосударственных организаций на решение глобальных и региональных проблем, их влияние на международно-правовые процессы видится не только в сближении международного и национального права, и не только в унификации и сближении норм и принципов национального права, но и в создании более доверительной атмосферы сотрудничества – особо доверительных отношений, как между государствами-членами, так и между государствами и структурами международной организации. Она выражается в самых разных формах.

На этот аспект – высокую доверительность во взаимоотношениях – как самостоятельный, исследователями почему-то не обращается особого внимания в трудах исследователей этого вопроса. Во многих и многих работах справедливо говорится или о «цивилизационном единстве» или об некой «общности», присущей интеграционным союзам. Однако на правовых проявлениях этого исторически сложившегося доверия отдельного внимания учеными почему-то не фокусируется. Однако, представляется, что этот фактор, принципиально важен для успеха всех интеграционных проектов. Он, хотя косвенно и присутствует почти в каждом научном труде о региональных интеграционных группировках, но не выделяется в качестве самостоятельного.

Разумеется, это не юридическая категория. Тем не менее, с международно-правовой точки

зрения ей больше всего отвечает известный принцип взаимности в межгосударственных отношениях. От степени взаимного доверия зависит степень открытости государств и, следовательно, их готовность к столь высокой стадии сотрудничества как интеграция. Высокое доверие, доверительные отношения, общность, единство, сплоченность или, обобщенно – *доверительность*, объективно является важнейшей и неотъемлемой характеристикой интеграции и интеграционной организации. Можно было бы поставить знак равенства между степенью транспарентности государств (т.е. степенью интегрированности организации) и степенью внутреннего доверия. Кроме того, отвергать эту категорию только в силу ее неюридизированности было бы неверно, ибо, как мы уже сказали, она является выражением международно-правового принципа взаимности и как таковая реализуется уже в самых разных правовых формах и механизмах. Добавим, что учёные справедливо указывают на взаимосвязь между политикой и правом – «политика и международное право взаимосвязаны и представляют собой обширный предмет для теоретических разработок» [8, С.57].

На наш взгляд, даже, несмотря на то, что организация, может быть, еще не достигла существенных интеграционных успехов, как, в частности, СНГ [6, С.3-6], ЕВРАЗЭС, АСЕАН, АТЭС или НАФТА, степень присущего его членам до-

верия несравнимо выше, чем, например, в типичных международных организациях, например, в ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) [17, С.8-17], ЦАС (Центрально-Азиатское Сотрудничество) [18], ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие) [19], ЧЭС (Черноморское экономическое сотрудничество) [20, С.12-21] или такой как НАТО. Внутренние разногласия, старые и новые противоречия между членами последних, опасения друг друга не дают возможности осуществить хотя бы один интеграционный проект аналогичный ЕВРАЗЭС или СНГ, не говоря уже о размерах бюджета таких ММПО.

Если рассмотреть к примеру, ШОС, то очевидная конкуренция между Россией и Китаем является очевидным тормозом [23,25] для интеграционных процессов в этой организации [3, С.11-12] и это признается многими авторами<sup>1</sup>. Другая страна – Узбекистан – будучи достаточно закрытой для внешних контактов страной, также ограничивает свое участие в межпарламентском сотрудничестве и в сфере образования и т.п.

Впрочем, практика и СНГ, и ЕВРАЗЭС, и Евросообществ, и азиатских, африканских, латиноамериканских интеграционных сообществ свидетельствует, что ни у одной международной организации нельзя отнимать способности к эволюции и динамизму [27, С.14-19].

Уже по признаку «доверительности» во взаимоотношениях организацию можно причислять к интеграционным, не считаясь с тем, успела ли она наработать нужную правовую, экономическую или культурную базу. Думается, что наличие доверия или доверительности между государствами – учредителями является даже более фундаментальной характеристикой, чем новаторские методы правотворчества или имплементации. Последние являются результатом организационной деятельности в течение лишь десятилетиями, тогда как доверительные отношения, общность, единство, сплоченность – это их фундамент, который строился столетиями и на эволюционной основе.

О ценности взаимного доверия в СНГ и эволюционной основе интеграции очень точно высказался президент Казахстана Н.Назарбаев – «интеграцию нельзя подгонять, она должна формироваться за счет роста взаимного доверия... форсирование интеграции приведет только к развалу СНГ» [4, С.47-48]. Собственно говоря, все успехи интеграции и находятся на базе взаимодоверия. Например, как только оно было утрачено между государствами бывшего СССР, вся былая интеграция была поставлена под сомнение за несколько месяцев. А новая – уже на базе СНГ – пробивает себе дорогу с большим трудом, лишь с годами преодолевая взаимное недоверие [5].

Поэтому для полноты свойств интеграционных ММПО и признанной классификации основных признаков, считаю необходимым более активного исследования содержания этой «категории» (принципа) и все важнейшие элементы, составляющие её суть и проявления в интеграционных союзах.

На наш взгляд она выражается в нескольких нововведениях.

Во-первых, в культивировании между государствами – членами:

а) *Недипломатических механизмов сотрудничества*. Оно осуществляется в значительной части на уровне юридических лиц и низших звеньев публичной власти (прокуратур, судов, полиций, муниципальных образований, органов местного самоуправления и региональной власти, ТНК, негосударственных фондов и даже физических лиц). То есть, акцентируем внимание, что оно выражается и в существенно более интенсивном и целенаправленном вовлечении в интеграционное взаимодействие субъектов частного права.

Кроме этого – в договорном закреплении *императива сплоченности* государств и требования соблюдения всеми этого императива. Иными словами – в требовании верности интеграционному единству.

И, наконец, в *преференциальных отношениях экономического обмена*, где правила открытого и единого рынка, и обмена должны соблюдаться неукоснительно, каких бы жертв традиционного протекционизма они не требовали от государств.

Доверительность в отношениях формулируется и выражается также и в других формах. Мы видим в качестве её проявления, в частности,

<sup>1</sup> См., напр.: Россия и мир в 2006г. И политологи могут быть оптимистами (интервью президента фонда «Политика» Вячеслава Никонова)// Эхо планеты. 2006. №1-2. С.11.

б) *Новые формы имплементации* актов международной интеграционной организации. Например, регламенты, «решения» и так называемые прямые директивы Евросообщества совершенно четко и ясно наделены учредителями прямым действием в отношении внутренних субъектов права и освобождены от необходимой ранее процедуры парламентской ратификации. Последняя, как мы указывали, значительно осложняет действенность и оперативность международного права.

Правда внутригосударственная имплементация, всё же не исчезает, несмотря на «прямое действие». Но в ЕС, прокладывая новые пути во многих секторах сотрудничества, имплементация приобрела явно облегченный характер. Она осуществляется уже не только парламентами в традиционных формах парламентских чтений и ратификационных процедур. Наряду с парламентами, имплементация директив осуществляется в её государствах и судебными инстанциями, и даже органами исполнительной власти государств. Мы приводили выше такие примеры.

Доверительность в отношениях между государствами – членами, а также между государствами и исполнительными структурами организации выражается также в изобретении и внедрении так называемой

в) *Преюдициальной процедуры*. Она апробирована практикой европейских государств и вполне успешно используется сегодня, соединяя их в единую судебную вертикаль, начиная от рядовых внутригосударственных судов и заканчивая международным Судом Европейских сообществ. Преюдициальная процедура обязывает национальные суды обращаться в Люксембургский суд ЕС каждый раз как только судебное дело касается интеграционного права. Она усовершенствовалась настолько, что вынесение противоречащего «брюссельскому» праву решения влечет обязанность государства отказаться от его применения.

Следующая особенность, которая, несомненно, свидетельствует о доверительности внутриорганизационных взаимоотношений видится в

г) *Более широком использовании норм мягкого права* и следовании им подобно юридически обязывающим актам.

Важно упомянуть и другую черту, составляющую характеристику нетипичной доверитель-

ности, бытующей в некоторых интеграционных сообществах. Это

д) *Процедуры голосования большинством*. Простое большинство, как это планируется согласно Лиссабонскому договору 2007 года или квалифицированное большинство, как предусматривается договором, учреждающем Европейское сообщество 1957 года, свидетельствует об отказе не только от принятого в международном праве единогласия, но и от более эффективного – метода консенсуса.

Итак, доверительность в отношениях между государствами – членами интеграционного союза проявляется во множестве аспектов. Мы выделили лишь несколько наиболее значимых и отличающихся своей «интеграционной» новизной. В их числе, на первом месте стоит развитие практики недипломатических механизмов сотрудничества, означающее широкий пласт международных взаимоотношений без участия самих государств. Это разного рода совместные комитеты, фонды, группы, советы, действующие на «парадипломатическом» уровне. Например, Решением Совета глав государств от 10 февраля 1995 г. создан Межгосударственный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам [6, С.3-6].

В ЕС, например, функционируют Европейский комитет по уголовным проблемам, Комитет регионов ЕС, Евроюст, с недавнего времени Европол и т.п. Проводятся рабочие встречи с представителями правоохранительных органов зарубежных стран, международные конференции и совещания; в упрощенном порядке осуществляется обмен оперативной информацией и исполнение запросов общего и конфиденциального характера; возможны совместные даже оперативно-розыскные и профилактические мероприятия, а также широкомасштабные целевые специальные операции; розыск лиц, находящихся в межгосударственном розыске, их экстрадиция или депортация и т.д.

В НАФТА также – с целью способствования торговле и инвестициям и реализации норм соглашения, было создано более тридцати рабочих групп и комитетов, занимающихся вопросами происхождения, стандартизации товаров, государственных поставок, таможенными вопросами, перемещением предпринимателей через внутренние границы и т.п. В их числе: Комиссия

по сотрудничеству в сфере охраны окружающей среды, Комиссия по сотрудничеству в сфере труда и др.

Для СНГ также оказалось несложным делом за несколько лет выстроить в некоторых сферах сотрудничества систему взаимоотношений, функционирующую без участия государств. Например, проф. Н.И.Марышева справедливо указывает, что «налицо значительная близость, а то и полное совпадение внутреннего законодательства бывших союзных республик в сфере отношений с участием иностранцев» [7, С.8]. Для сравнения, в более продвинутом Евросоюзе единый ордер на арест получил одобрение последнего государства противостоявшего его введению – Италии – лишь в 2007 году. В СНГ же недипломатические каналы взаимодействия функционируют и рассматриваются как само собой разумеющееся уже более полутора десятков лет. Например, в оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. Мы упоминали соответствующие конвенции на этот счет. И можем лишь добавить далее немного конкретного материала, подтверждающего более высокую, чем в ЕС, степень доверительности в некоторых взаимоотношениях стран-членов СНГ и ЕВРАЗЭС.

Как совершенно верно отмечается Л.В. Виноградовой, она базируется на «единой энергетической системе, единой системе транспорта, связи, телекоммуникаций, взаимопереплетённых народнохозяйственных комплексах, общей системе нефте- и газопроводов, свободе передвижения людей и значительной миграции рабочей силы, единой технической стандартизации, «прозрачных» внутренних границах, общих внешних таможенных тарифах. Всё это создает гораздо более интегрированное и взаимозависимое экономическое пространство [15], чем то, что достигнуто даже в ЕС» [2, С.71], «подобного которому нет ни в одном из современных интеграционных союзов» [2, С.72].

О вовлеченности в интеграционное сотрудничество новых, непривычных для классических международных организаций субъектов международных отношений можно, на наш взгляд, говорить как о типичной для интеграционных образований особенности. Помимо основных субъектов международного права (государств и

межгосударственных структур) во внутрисоюзные международные связи становятся широко вовлечены и административные регионы государств, и юридические лица (в первую очередь транснациональные корпорации), и даже физические лица.

О международной правосубъектности последних уже десятки лет ведется научная дискуссия. Это явление вызвано к жизни объективными процессами либерализации экономического обмена между странами. Множественность субъектов, принимающих участие в этом процессе – характерная черта интеграционных сообществ. Интеграционные связи реализуются не на одном уровне, как в типичных межгосударственных объединениях, а на двух уровнях.

Первый и базовый – это межгосударственный – дипломатические отношения. Второй – уровень хозяйствующих субъектов, включая руководство регионов и физических лиц. В Евросоюзе влияние второго уровня оказалось за послевоенные десятилетия настолько велико, что это дало почву для дискуссии о национальном государстве – сохранит ли оно свое прежнее влияние во внешней сфере и есть ли у национального государства будущее [25], коль скоро его заменяют лица частного, т.е. экономического уровня. И не стало ли государство лишь помощником и поддержкой для международного бизнеса. В СНГ и, соответственно, ЕВРАЗЭС, аналогичной дискуссии по понятным причинам не ведется. «В НАФТА из-за моноцентричности и вовсе нет специальных надгосударственных институтов» [27, Р.148].

Действительно, рыночные методы хозяйствования, перенесенные на международный уровень, требуют смены приоритетных участников – субъектов международных отношений. Если, скажем, организация СЭВ строилась исключительно на межгосударственном принципе сотрудничества, то СНГ, уже только, чтобы сохранить себя, вынужден выстраивать отношения на рыночных принципах ГАТТ/ВТО, причем независимо от того, вступило ли то или иное государство в ВТО или нет. Например, Российская федерация, не являясь членом ВТО, однако она более других – уже вступивших государств – продвинулась в развитии экономики – правовых рыночных механизмов и «требует» их развития от других,



казалось бы, более рыночных государств (в силу своего членства в ВТО).

Принципы конкуренции, недискриминации, открытости рынка, таможенные свободы стали императивом современного постсоветского развития и в странах СНГ и тем более ЕВРАЗЭС, учитывая учреждение с 2010г. таможенного союза. Государства этих союзов во многом утратили монополию на внешнюю торговлю. Сегодня она осуществляется на прямых либеральных частнохозяйственных связях. Государство обеспечивает лишь общие правовые условия, юридические рамки этих отношений. Это показатель доверительности во взаимоотношениях между суверенными государствами и, пожалуй, главный квалифицирующий признак истинно интеграционных отношений, которые не требуют посредничества национальных правительств.

#### **Выводы.**

Итак, в заключение, можно сказать, что высокое доверие (доверительность) между го-

сударствами-членами имеет эволюционный характер. Она объективно является важнейшей и неотъемлемой характеристикой интеграционных сообществ. Это существенный критерий, по которому организацию можно определять как «интеграционную»

Доверительность – характеристика не правовая, но фундаментальная, являющаяся основой для самых смелых правовых экспериментов, как в сфере международного правотворчества, так и правореализации. Опыт современных интеграционных союзов показывает, что перечень принятых либеральных экспериментов довольно широк и вполне может быть расширен за счет других секторов сотрудничества. При этом он, также как и в классических ММПО, не затрагивает суверенитета государств.

Доверие или дружелюбность в отношениях проявляется не только по горизонтали, т.е. между государствами, но и по вертикали, т.е. по отношению к созданным ими межгосударственным структурам.

#### **Библиография:**

1. Бекашев К.А., Ходаков А.Г. Международное публичное право: сборник документов. Т.2. М., 1996.
2. Виноградова Л.В. Экономическая интеграция в СНГ и опыт Третьего мира// Мировая экономика и международные отношения. 1995.№9.
3. Зиглер Ч.Э. Стратегия США в Центральной Азии и Шанхайская организация сотрудничества// Мировая экономика и международные отношения. 2005. №4.
4. Моисеев Е.Г. Международно – правовые основы сотрудничества стран СНГ. Под ред. Бекашева К.А. М., Юристь. 1997.
5. Шарапов А.В. Проблемы становления Союза Беларуси и России// Белорусский журнал международного права и международных отношений. Минск. 1998 г.
6. Соглашение государств-членов Содружества Независимых Государств о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993г.// Бюллетень международных договоров. М., 1995. №5.
7. Марышева Н.И. Правовая помощь в отношениях между странами СНГ// Московский журнал международного права. 1992. №4.
8. Международное право: учебник для вузов// И.Н. Глебов. М.: Дрофа, 2006.
9. Сапрыкин Ф.И. Создание Экономического союза (вступительный комментарий к Договору о создании Экономического союза).// Московский журнал международного права. 1994. №2.
10. Семенов И.В. Черноморское экономическое сотрудничество // Международная жизнь. 1997. №11-12.
11. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. М., 2001.
12. Фельдман Д.И., Курдюков Г.И. Основные тенденции развития международной правосубъектности. Казань. 1974.

13. Фисенко В.Н., Фисенко И.В. Хартия сотрудничества в рамках Содружества независимых государств.//Московский журнал международного права. 1993. №3.
14. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 годах. СПб.: СКФ «Россия – Нева». 2006.
15. Энтин М.Л. Рецензия на монографию И.В. Гудкова «Газовый рынок Европейского союза. Правовые аспекта создания, организации, функционирования» // Нефть, Газ и Право. 2008. №1.
16. Юмашев Ю.М. «Право и институты Европейского Союза// Европейских сообществ»./Сб. статей. «Актуальные международно – правовые и гуманитарные проблемы. М.2003.
17. Хартия Шанхайской организации сотрудничества от 7 июня 2002 г., г. Санкт-Петербург (Россия ратифицировала Хартию в соответствии с Федеральным законом от 06 июня 2003 г. № 66-ФЗ; Хартия вступила в силу для России 19 сентября 2003 г.)// Бюллетень международных договоров. 2007. №1.
18. Договор между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об учреждении организации «Центрально-Азиатское сотрудничество» от 28 февраля 2002 г., г. Алма-Ата// Справочная правовая система «Консультант Плюс»// [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cq=28224](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cq?28224)
19. Устав Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ от 23 мая 2006 г. // <http://www.guam.org.ua/255.0.0.1.0.0.phtml> (2008. 13 апреля).
20. Устав Организации Черноморского экономического сотрудничества от 5 июня 1998 г., г.Ялта// Бюллетень международных договоров. 2002. № 6.
21. Die Rechtsetzung in der EG //H-W. Arndt/K.Fischer. Europarecht. 9., neu bearbeitete Aufl. C.F.Mueller Verlag. Heidelberg.2008.
22. Donelan E. The Role of the Office of the Parliamentary Draftsman in the Implementation of European Union Directives in Ireland // 18 Stat LR 1. 1997.
23. E.Noel. Working together: The Institutions of the European Community. Luxembourg. 1988. P.1.
24. Eckart Klein, Statusvertraege im Voelkerrecht. Rechtsfragen territorialer Sonderregime./Beitraege zum auslaendischen Recht und Voelkerrecht: Bd.76. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 1980. S.152.
25. Europaeische Gerichtshofentscheidungen, Rechtsprechung. 26/62.S.1.//Van Gend en Loos 1963.
26. Europaeische Gerichtshofentscheidungen, Rechtsprechung. 11/70.S.1125.//Internationale Handellsgesellschaft 1970г.
27. H.Tridmans and P.Eeckhout, “The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism”(1994) 14 YBEL 143.
28. Katlijn Malfliet, The Commonwealth of the independent states towards supranationalism? F.J.M. Feldbrugge, ed Law in Transition.

### References (transliteration):

1. Bekyashev K.A., Khodakov A.G. Mezhdunarodnoe publichnoe pravo: sbornik dokumentov. T.2. M., 1996.
2. Vinogradova L.V. Ekonomicheskaya integratsiya v SNG i opyt Tret'ego mira// Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 1995.№9.
3. Zigler Ch.E. Strategiya SShA v Tsentral'noy Azii i Shankhayskaya organizatsiya sotrudnichestva// Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2005. №4.
4. Moiseev E.G. Mezhdunarodno – pravovye osnovy sotrudnichestva stran SNG. Pod red. Bekyasheva K.A. M., Yurist'. 1997.
5. Sharapo A.V. Problemy stanovleniya Soyuza Belarusi i Rossii// Belorusskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy. Minsk. 1998 g.
6. Marysheva N.I. Pravovaya pomoshch' v otnosheniyakh mezhdru stranami SNG// Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1992. №4.

7. Saprykin F.I. Sozdanie Ekonomicheskogo soyuza (vstupitel'nyy kommentariy k Dogovoru o sozdanii Ekonomicheskogo soyuza)// Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1994. №2.
8. Semenenko I.V. Chernomorskoe ekonomicheskoe sotrudnichestvo // Mezhdunarodnaya zhizn'. 1997. №11-12.
9. Tolstopyatenko G.P. Evropeyskoe nalogovoe pravo. M., 2001.
10. Fel'dman D.I., Kurdyukov G.I. Osnovnye tendentsii razvitiya mezhdunarodnoy pravosub'ektnosti. Kazan'. 1974.
11. Fisenko V.N., Fisenko I.V. Khartiya sotrudnichestva v ramkakh Sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv.// Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1993. №3.
12. Entin M.L. V poiskakh partnerskikh otnosheniy: Rossiya i Evropeyskiy soyuz v 2004-2005 godakh. SPb.: SKF «Rossiya – Neva». 2006.
13. Entin M.L. Retsenziya na monografiyu I.V. Gudkova «Gazovyy rynek Evropeyskogo soyuza. Pravovye aspekta sozdaniya, organizatsii, funktsionirovaniya» // Neft', Gaz i Pravo. 2008. №1.
14. Yumashev Yu.M. «Pravo i instituty Evropeyskogo Soyuz// Evropeyskikh soobshchestv».//Sb. statey. «Aktual'nye mezhdunarodno – pravovye i gumanitarnye problemy. M.2003.
15. Die Rechtsetzung in der EG //H-W. Arndt/K.Fischer. Europarecht. 9., neu bearbeitete Aufl. C.F.Mueller Verlag. Heidelberg.2008.
16. Donelan E. The Role of the Office of the Parliamentary Draftsman in the Implementation of European Union Directives in Ireland // 18 Stat LR 1. 1997.
17. E.Noel. Working together: The Institutions of the European Community. Luxembourg. 1988. P.1.
18. Eckart Klein, Statusvertraege im Voelkerrecht. Rechtsfragen territorialer Sonderregime./Beitraege zum auslaendischen Recht und Voelkerrecht: Bd.76. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 1980. S.152.
19. H.Tridmans and P.Eeckhout, “The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principle versus Pragmatism”(1994) 14 YBEL 143.
20. Katlijn Malfliet, The Commonwealth of the independent states towards supranationalism? F.J.M. Feldbrugge, ed Law in Transition.