

Научная статья

Научная специальность

5.1.1. «Теоретико-исторические правовые науки»

5.1.5 «Международно-правовые науки»

УДК 341.01

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2023.1.118>

## СОПРЯЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

© Тирских М. Г., Дружинин Г. В., 2023

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Анализируется проблема существования уровней правового регулирования: внутринационального, наднационального и международного, соотношение которых является самостоятельной научной задачей. Анализируется природа наднационального регулирования. На основе анализа доктринального и исторического материала делается вывод о том, что основанием наднационального регулирования является делегирование нормотворческих полномочий как форма реализации суверенитета группы государств в рамках конфедерации, сообщества или иной формы международного объединения государств. Анализируется соотношение между наднациональным и международным правовым регулированием на примере нормотворческой деятельности международных организаций. Определено назначение надгосударственного, внутригосударственного и международного регулирования в современных условиях.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, международное право, международно-правовое регулирование, наднациональное регулирование, суверенитет, конфедерация, международная организация, интеграционное объединение.

## INTERNATIONAL AND SUPRANATIONAL LEGAL REGULATION CONJUGATION: PROBLEM STATEMENT

© Tirsikh M. G., Druzhinin G. V., 2023

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The problem of the existence of levels of legal regulation is analyzed: intranational, supranational and international, the ratio of which is an independent scientific task. The nature of supranational regulation is analyzed. Based on the analysis of doctrinal and historical material, it is concluded that the basis of supranational regulation is the delegation of rule-making powers, as a form of realization of the sovereignty of a group of states within the framework of a confederation, community or other form of international association of states. The correlation between supranational and international legal regulation is analyzed on the example of the rule-making activity of international organizations. The purpose of supranational, domestic and international regulation in modern conditions is determined.

*Keywords:* legal regulation, international law, international legal regulation, supranational regulation, sovereignty, confederation, international organization, integration association.

### Введение

Развитие современной практики международного взаимодействия показывает, что наряду с прямыми контактами государств и работой международных правительственных организаций, являющихся традиционными формами международного взаимодействия, все большую роль приобретает деятельность интеграционных объединений государств. При этом отдельные интеграционные объединения, такие как, например, Европейский союз, имеют уже достаточно длительную историю и сформированную нормативную базу, что свидетельствует об их особом месте в процессе нормативного регулирования.

При этом в научной литературе ведется активная дискуссия относительно понимания природы правового регулирования, осуществ-

ляемого в рамках межгосударственных интеграционных объединений. Такое правовое регулирование в юридической литературе обычно называют надгосударственным, что, однако, не отвечает на вопрос, является ли такое регулирование по своей природе международным или каким-либо иным.

Ответ на данный вопрос позволяет более тщательно анализировать развитие данного надгосударственного регулирования, что крайне значимо с учетом включенности Российской Федерации в такие интеграционные объединения, как Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и Союзное государство Республики Беларусь и Российской Федерации. Выявление сопряжения надгосударственного и международного регулирования является основной целью настоящего исследования.

### Материалы и методы исследования

Основу исследования проблем сопряжения надгосударственного и международно-правового регулирования составляет, разумеется, эмпирический анализ, связанный с изучением нормативных оснований, а именно анализ международных договоров, актов международных организаций и нормативных актов интеграционных объединений. Кроме того, интерес представляет анализ правоприменения норм, принятых в рамках надгосударственного правового регулирования и применяемых в рамках юрисдикции конкретного государства.

Методологическим базисом работы является метод диалектического материализма, позволяющий проанализировать факт появления надгосударственного правового регулирования в контексте исторического процесса с учетом особенностей развития различных форм международного взаимодействия государств. Принципиальное значение в рамках исследования должно быть уделено компаративистским методам исследования, поскольку без анализа нормативных материалов конкретных интеграционных объединений глубокий анализ данной проблематики невозможен.

### Результаты исследования

Фактически в юридической науке традиционным является выделение уровней правового регулирования, в число которых, в частности, входит национальное (внутригосударственное) правовое (И. П. Блищенко [2] и др.) и международно-правовое регулирование (Е. Н. Бырдин [3], И. И. Лукашук [6] и др.). При этом национальное (или внутринациональное) правовое регулирование осуществляется органами государственной власти конкретного государства по установленным нормотворческим процедурам, а международно-правовое – государствами в лице их уполномоченных представителей при принятии совместных и добровольных правовых решений, закрепленных в международном договоре. Такая дихотомия, разделявшая весь объем нормативного регулирования на принятый внутри страны и за ее пределами, в принципе удовлетворяла потребностям описания возможных инвариантов нормативно-правового регулирования, существовавших в мировой истории, однако не учитывала отдельных моментов, которые активно используются сейчас и ранее существовали в практике отдельных государств.

Речь, в частности, идет о существовании конфедераций, в которых наблюдается нали-

чие нескольких уровней нормативно-правового регулирования. В мировой истории конфедерации были достаточно распространены (Швейцарская Конфедерация, Речь Посполитая и т. д.). Нормативное регулирование органами управления конфедерацией представляло собой отдельный уровень правового регулирования, отличный и от международного, и от внутринационального. В таком случае международно-правовой и теоретико-правовой анализ правового регулирования в рамках конфедераций зависит от понимания такого государственно-правового явления, как конфедерация.

Если конфедерация – это лишь форма государственного устройства [1] (наряду с унитарной и федеративной), то такое регулирование является внутринациональным и отличается от правового регулирования в федеративных государствах только объемом нормотворческих полномочий субъектов такого государства.

Если речь идет о том, что конфедерация – это разновидность международных организаций (в частности, Л. В. Гречко и Г. Г. Шинкареца писали, что «организационно и по существу конфедерации не выделяются из общего ряда международных организаций» [4]), то в таком случае правовое регулирование в рамках конфедерации логично рассматривать в качестве международно-правового.

В случае же, если конфедерацию понимать как некое государственно-правовое явление, отличное от формы государственного устройства или международной организации, например как союз государств [5], возникает резонный вопрос о необходимости определения представления о правовом регулировании, осуществляемом в рамках такой конфедерации. И наиболее приемлемым вариантом понимания такого регулирования является формирование сравнительно нового теоретико-правового явления – «наднационального правового регулирования», которое упрощенно понимают как нормы права, создаваемые на уровне интеграционных международных объединений.

Сложным аспектом остается то, что нормы права, разработанные и принимаемые в рамках интеграционных международных объединений, подобных Европейскому союзу или Евразийскому экономическому союзу, имеют по своей сути двойственную природу.

Часть норм является, очевидно, нормами международно-правовыми. Такие нормы принимаются непосредственно государствами, вхо-

дьящими в интеграционное объединение, либо представителями стран, входящих в состав постоянно или периодически действующих органов интеграционного объединения, оформленных в качестве международных организаций и предусматривающих последующее подтверждение государством юридической силы таких норм при помощи процедуры ратификации.

Такие нормы, закрепленные, например, в Лиссабонском договоре ЕС<sup>1</sup> или в отдельных документах Евразийского экономического союза, по сути ничем не отличаются от норм международного договора, заключенного в рамках любой международной правительственной организации. Государства в таком случае реализуют свое суверенное право на международное взаимодействие и нормативное регулирование общественных отношений посредством норм международного права. При этом такие государства реализуют свой суверенитет в части участия государства в международном взаимодействии государств.

Однако, помимо таких норм, существуют и нормы, которые принимаются внутри международных интеграционных объединений, но не государствами, а органами международного интеграционного объединения, не имеющими по своей природе характера международной организации, а являющимися органами интеграционного объединения. Нормотворческая деятельность таких органов существенно отличается от практики деятельности международных организаций и строится на добровольном признании государствами обязательности в отношении правил, созданных такими органами без процедур ратификации или иных процедур выражения воли государства по отношению к принимаемой норме.

Так, например, постановления и регламенты Европейской комиссии (органа Европейского союза) имеют прямое действие и не требуют подтверждения со стороны государства. В таком случае это регулирование следует считать не международным, а наднациональным.

По отношению к категории «наднациональное правовое регулирование» в юридической науке не сложилось единого мнения. Многие исследователи выделяют такой вид правового регулирования наряду с международным и внутринациональным. Так, В. Е. Чиркин признавал существование совокупности норм, ко-

торые могут быть объединены терминологической конструкцией «наднациональное право» [7, с. 19]. По его мнению, применительно к нормотворческой деятельности Европейского союза можно выделить ряд признаков наднационального права:

1. Наднациональное право возникает на основе согласования воли государств-членов, а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС.

2. Право ЕС имеет комплексный характер. Оно имеет внутригосударственное непосредственное действие.

3. В наднациональном праве неразделимо соединены элементы международного, публичного и частного права.

4. Наднациональное право ЕС имеет незавершенный характер и требует подтверждающих действий со стороны государств-членов.

5. Наднациональное право ЕС имеет основополагающий характер для государств-членов и приоритет перед правом государств-членов, но только в тех сферах, в которых некоторые государственные полномочия государств-членов переданы ЕС.

6. Право ЕС включает возможность вмешательства в вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государств, но только если такие вопросы (полномочия) переданы ЕС государствами-членами.

7. Принятие нормативных правовых актов, как правило, является совместным для двух органов (Совета ЕС и Европарламента) и требует особого квалифицированного большинства, учитывающего численность населения государств-членов и их экономическую роль.

8. Право ЕС характеризуется своеобразными способами применения [7, с. 23–24].

Полагаем, что такой подход к пониманию надгосударственного правового регулирования в целом справедлив, однако основан на анализе лишь одного интеграционного объединения, а значит, содержит в себе не родовые свойства явления «наднациональное право», а в большей мере связан собственно с оценкой конкретного примера такого наднационального регулирования в Европейском союзе.

При этом, однако, считаем важным, что В. Е. Чиркин отразил главный сущностный аспект наднационального правового регулирования – это регулирование, осуществляемое на основе делегирования нормотворческих полномочий отдельных суверенных государств в пользу органа международного интеграционного объединения. При этом справедливо гово-

<sup>1</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. URL: [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/lisbon-treaty\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/lisbon-treaty_en) (дата обращения: 01.12.2022).

речь о том, что такое правовое регулирование связано с реализацией государственного суверенитета (не подрывает и не умаляет его) и осуществляется только и исключительно в связи с выраженной волей государства о готовности воспринимать нормы, принятые нормотворческим органом интеграционного объединения, союза государств или конфедераций. Государство, согласившаяся на такое делегирование, сохраняет свободу отозвать делегированные нормотворческие полномочия, например, путем выхода из состава интеграционного объединения. В принципе такой шаг относительно Европейского союза предприняла Великобритания, прекратив свое членство в данном международном интеграционном объединении. Наличие возможности прекращения делегирования по своей сути является подтверждением нерушимости государственного суверенитета. В то же время предложения, связанные с введением механизмов пресечения, или усложнения отзыва нормотворческого делегирования в рамках международных интеграционных объединений, на наш взгляд, противоречат принципу государственного суверенитета, фактически ограничивая его в части самостоятельного определения государством своей судьбы и форматов участия в международном сотрудничестве.

При этом такое делегирование с точки зрения механизма его реализации не отличается от других случаев делегирования нормотворческих полномочий, например, высшим партийным органам в государствах социалистической правовой семьи или религиозным структурам в странах религиозно-традиционной правовой семьи. Существенным отличием является, пожалуй, лишь локализация субъектов нормотворческой деятельности, которые в условиях наднационального регулирования являются частью международных интеграционных объединений, союзов государств и конфедераций, правильным является выделение пяти признаков надгосударственного регулирования, отражающих свойства такого явления:

1. Надгосударственное правовое регулирование является самостоятельным видом правового регулирования, выражающегося в форме нормотворческой деятельности международных интеграционных объединений (ЕС, ЕАЭС, БРИКС), союзов государств (Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь) или конфедераций, осуществляемой без прямого непосредственного санкционирования принятых норм государством,

посредством процедур ратификации или иных распространенных в международном праве процедур придания нормам юридической силы. Юридическая сила наднациональных правовых норм определяется изначально и отражается в международных договорах, которыми оформляется функционирование интеграционных объединений, союзов государств, конфедераций.

2. Надгосударственное правовое регулирование осуществляется на основе делегирования нормотворческих интеграционных объединений, союзов государств или конфедераций полномочий органам. Такое делегирование с теоретико-правовой точки зрения отличается от других форм делегирования нормотворческих полномочий государства только механизмом такого делегирования. Как правило, оно осуществляется в учредительных документах (уставах) интеграционных объединений, союзов государств, конфедераций либо международных договорах, которыми учреждаются такие интеграционные объединения, союзы государств и конфедерации.

3. Надгосударственные правовые акты устанавливают нормы, регулирующие не только общественные отношения, возникающие между государствами (как большинство норм международного права), но и непосредственно регулирует общественные отношения на национальном уровне, распространяясь на деятельность физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления тех государств, которые являются участниками соответствующих интеграционных объединений, союзов государств и конфедераций.

4. Надгосударственное правовое регулирование предусматривает возможность наступления неблагоприятных последствий для государства, являющегося участником интеграционного объединения, союза государств, конфедерации, в случае если такие государства не соблюдают требования актов надгосударственного регулирования, или воспрепятствования непосредственному регулированию общественных отношений внутри государства с использованием норм надгосударственного регулирования.

5. Наднациональное правовое регулирование имеет тесную связь с международным и внутринациональным правовым регулированием, фактически не может реализовываться в случае наличия существенных пробелов в национальном и международном регулировании. Международное правовое регулирование

определяет как сам факт делегирования нормотворческих полномочий (международным договором или принятием устава интеграционного объединения, союза государств, конфедерации), так и пределы такого регулирования. При этом пределы могут быть связаны с объемом правового регулирования, определяя, в отношении каких именно групп общественных отношений допустимо надгосударственное правовое регулирование (например, таможенное регулирование, антимонопольное законодательство, регулирование торговых отношений и т. д.), а также устанавливая иные параметры такого регулирования, например период применения норм надгосударственного правового регулирования, сопряженность надгосударственного регулирования с внутригосударственным по предмету правового регулирования, а также процедурные вопросы реализации норм надгосударственного правового регулирования и ряд иных параметров. Таким образом, для осуществления надгосударственного правового регулирования необходимы механизмы международно-правового регулирования, обуславливающие возможность принятия таких надгосударственных норм. Без этого невозможно объективно и точно определить параметры создания и действия надгосударственных норм.

Внутригосударственное правовое регулирование также является необходимым фактором действия надгосударственных норм. Имеющееся разнообразие внутригосударственного правового регулирования государств, участников интеграционных объединений, союзов государств и конфедераций принципиально затрудняет принятие надгосударственных норм, приводит к невозможности их действия, если заранее не выработан механизм универсальной имплементации таких надгосударственных норм в национальную правовую систему.

В таком случае имеется ряд аспектов, которые необходимо учитывать для гармоничного действия норм надгосударственного регулирования во взаимодействии с нормами внутринационального права. Речь идет о взаимодействии наднациональных норм с уже существующими институтами национальной правовой системы, в которые такие нормы должны либо быть вписаны, либо по факту своего принятия потребовать преобразования ранее сложившихся институтов. Принятие наднациональных норм потребует подготовки специального механизма реализации наднациональных норм. Наконец, действие таких норм потребует унификации


юридической терминологии, которая могла изначально различаться в наднациональных и внутринациональных нормах.

Все это показывает, что наднациональное правовое регулирование может осуществляться исключительно в тесной связи с международным и внутринациональным регулированием, приобретая благодаря такому взаимодействию способность быть приемлемым регулятором общественных отношений.

### Обсуждения и заключения

Таким образом, на основе анализа современного состояния надгосударственного регулирования очевидно, что наднациональное правовое регулирование является самостоятельным видом нормативного правового регулирования. Оно реализуется в рамках деятельности различных форм международного взаимодействия государств, в том числе в рамках интеграционных образований, союзов государств и конфедераций.

Такое регулирование реализуется на основе механизма делегирования государственных нормотворческих полномочий и предполагает фиксацию указанных полномочий либо в уставных документах форм международного взаимодействия, либо в международных договорах, устанавливающих такой механизм делегирования для интеграционного образования, союза государств или конфедерации.

Функционирование надгосударственного регулирования предполагает его тесное взаимодействие с международным и внутринациональным регулированием, которые придают наднациональному регулированию и формат делегированного нормотворчества, и механизм имплементации таких норм в национальное законодательство. 

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Азаров С. О. Конфедерация как особая форма государственного устройства // Социология и право. 2011. № 2. С. 36–40.
2. Блищенко И. П. Международное и внутригосударственное право. М. : Госюриздат, 1960. С. 115–122.
3. Бырдин Е. Н. Международное правовое регулирование и границы государственного суверенитета // Lex russica (Русский закон). 2016. № 10. С. 116–125.
4. Гречко Л. В., Шинкаревая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права = Moscow Journal of International Law. 1994. № 2. С. 65.
5. Златопольский Д. Л. Феномен нового государственного единства вместо СССР: перспективы развития // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 1993. № 2. С. 12.
6. Лукашук И. И. Международное право : учебник. М. : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
7. Чиркин В. Е. Наднациональное право: возникновение, содержание, действие // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 18–25.

## REFERENCES

1. Azarov S.O. Konfederaciya kak osobaya forma gosudarstvennogo ustrojstva [Confederation as a special form of government]. *Sociologiya i pravo* [Sociology and law], 2011, no. 2, pp. 36-40. (in Russian)
2. Blishchenko I.P. *Mezhdunarodnoe i vnutrigosudarstvennoe pravo* [International and domestic law]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1960, pp. 115-122. (in Russian)
3. Byrdin E.N. Mezhdunarodnoe pravovoe regulirovanie i granicy gosudarstvennogo suvereniteta [International legal regulation and the boundaries of state sovereignty]. *Lex russica* (Russkij zakon). 2016, no. 10, pp. 116-125. (in Russian)
4. Grechko L.V., Shinkareckaya G.G. Grechko L.V., Shinkareckaya G.G. Ponyatie konfederacii i SNG [The concept of confederation and the CIS]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law], 1994, no. 2, p. 65. (in Russian)
5. Zlatopol'skij D.L. Fenomen novogo gosudarstvennogo edinstva vmesto SSSR: perspektivy razvitiya [The Phenomenon of New State Unity Instead of the USSR: Prospects for Development]. *Vestnik Moskovskogo un-ta. Seriya 11. Pravo* [Bulletin of the Moscow University. Series 11. Law], 1993, no. 2, p. 12. (in Russian)
6. Lukashuk I.I. *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnik* [International law: textbook]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2005, 432 p. (in Russian)
7. Chirkin V.E. Nadnacional'noe pravo: vzniknovenie, sodержanie, dejstvie [Supranational law: emergence, content, action]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2016, no. 1, pp. 18-25. (in Russian)

Рецензия поступила в редакцию 17.11.2022; одобрена после рецензирования 16.01.2023; принята к публикации 08.02.2023

Received on 17.11.2022; approved on 16.01.2023; accepted for publication on 08.02.2023

**Тирских Максим Геннадьевич** – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права и сравнительного правоведения, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0000-0003-2434-6324, ResearcherID: G-5674-2018, e-mail: tirskm@mail.ru

**Tirskikh Maksim Gennadievich** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Law and Comparative Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, Karl Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-2434-6324, ResearcherID: G-5674-2018, e-mail: tirskm@mail.ru

**Дружинин Глеб Викторович** – старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Институт социальных наук, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1), ORCID: 0000-0002-2812-086X, e-mail: druzhinin93@mail.ru

**Druzhinin Gleb Viktorovich** – Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Administration, Institute of Social Sciences, Irkutsk State University (1, Karl Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-2434-6324, ResearcherID: AAC-1588-2021, e-mail: druzhinin93@mail.ru