Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Н.Р. Мухаева

A-PDF Image To PDF Demo. Purchase from
www.A-PDF.com to remove the watermark

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, рефераты...
2. Диссертации и научные работы.
Тематика любая: ПРАВО, экономика,
техника, менеджмент, финансы, биология...

УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ:
полные тексты в электронной библиотеке
www.учебники.информ2000.рф.

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ББК 67.412.1я73-1
М92

Рецензенты:
д-р юрид. наук, проф. *И.Г. Шаблинский*;
д-р юрид. наук, проф. *Ю.А. Веденеев*

Главный редактор издательства
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

Мухаева, Нелли Рашидовна.

М92 Право Европейского Союза: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / Н.Р. Мухаева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 159 с.

ISBN 5-238-01022-2

Агентство CIP РГБ

В доступной и систематизированной форме излагаются процессы образования и развития европейского права, его структура, принципы, нормы, институты, система законодательства, формы и порядок реализации правовых норм, их соотношение с международным и национальным правом государств — членов Европейского Союза. Рассмотрены также юрисдикция институтов и органов Европейского Союза, процедура принятия ими решений в свете Конституции Европейского Союза.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов.

ББК 67.412.1я73-1

ISBN 5-238-01022-2

© Н.Р. Мухаева, 2006
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2006

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-[illegible] Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Введение

Настоящее учебное пособие представляет собой общедоступный и систематический курс, раскрывающий содержание специфического правового комплекса, каковым является право Европейского Союза, возникшего в последние полвека.

С середины XX в. для Западной Европы было характерно интенсивное углубление общеинтеграционных процессов, приведших к созданию Европейского Союза (ЕС) — квазифедеративного государства с едиными экономикой, валютой, политикой, бюрократией, культурой. Одновременно происходило его расширение. С мая 2004 г. членами Европейского Союза стали 25 государств вместо прежних 15. В современных условиях ЕС является наиболее динамично развивающимся межгосударственным объединением не только на европейском континенте, но и во всем мире. Достигнутый уровень интеграции в ЕС позволяет соотнести эффективность теоретических моделей интеграционного развития, традиционно выделяемых в науке, с реально существующими.

Основой европейской интеграции стало европейское право. Динамизм развития европейской интеграции в правовой сфере привел к созданию нового комплекса норм, составивших правовую систему, отличную от международного права, — право Европейского Союза.

Право Европейского Союза конституировалось в качестве самостоятельной юридической дисциплины в России лишь в середине 90-х гг. XX в. До этого момента оно не изучалось в высших учебных заведениях, а научные исследования в этой сфере проводились узким кругом отечественных теоретиков-юристов. Причина подобной «невостребованности» состояла в отсутствии официального признания Европейских сообществ Советским Союзом. Первые шаги в этом направлении были сделаны в 1989 г. с подписанием Соглашения о сотрудничестве между Союзом ССР, с одной стороны, и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии — с другой.

Непосредственно отношения по сотрудничеству в политической, экономической и гуманитарной областях были установлены между Российской Федерацией и Европейскими сообществами 24 июня 1994 г. с подписанием Соглашения о партнерстве и со-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

1 декабря 1997 г. открыло новые возможности для исследования права Европейского Союза не в качестве отвлеченного правового массива, но как правовой системы, нормы которой могут быть обращены на граждан Российской Федерации и российские коммерческие организации. Тогда же в ряде российских вузов — МГИМО(У), МГЮА, МГУ, РУДН — стал читаться курс «Право Европейского Союза», были изданы первые отечественные учебники по данной дисциплине[1], а также переводные зарубежные[2].

Изменившиеся геополитические реалии обусловили образование в структуре МГИМО(У) в 1996 г. Института европейского права, который стал общероссийским центром по подготовке специалистов в области европейского права. Практически одновременно в структуре Российской академии наук был создан Центр изучения проблем европейской интеграции (Институт Европы РАН) под руководством президента Ассоциации европейских исследований д-ра экон. наук, проф. Ю.А. Борко.

В начале XXI в. все очевиднее становится нарастающая интеграция России в мировое хозяйство, в которой европейское направление имеет стратегический характер — Россию и остальную Европу объединяют общая история, культура, экономическая взаимодополняемость. В связи с этим Европейский Союз выступает ныне как главный внешнеэкономический партнер России, концентрируя 35% российского торгового оборота и капиталовложений в нашу экономику, а после произошедшего расширения ЕС в 2004 г. этот показатель достиг 50%. Не менее актуален практический опыт европейского транснационального государственного строительства и правового развития для России, стремящейся использовать его для осуществления интеграционных проектов на постсоветском пространстве в рамках СНГ, Союза России и Беларуси, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Выработка Россией взвешенной стратегии в отношении Европейского Союза с позиций национального прагматизма возможна лишь на научной основе. Для этого необходимо серьезно и глубоко изучать политические институты и правовую систему ЕС, тем более что после своего расширения в 2003 г. Совет Европы (СЕ) стремится трансформироваться в квазифедеративное образование, проводящее единую внешнюю политику.

---

[1] *Основы* права Европейского Союза / Под ред. проф. С.Ю. Кашкина. М., 1997; *Топорнин Б.Н.* Европейское право. М., 1998; *Право* Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / Под ред. В.В. Безбаха, В.К. Пучинского, А.Я. Капустина. [illegible] / Под ред. проф. Л.М. Энтина. М., 1998.

[2] [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

что в существующих учебниках при всех их достоинствах не всегда корректно «разводятся» смыслы понятия «европейское право», недостаточно четко определяются юрисдикция институтов Европейского Союза, правовой режим взаимодействия транснационального (европейского) и национального права государств — членов ЕС.

Все эти факторы вместе обусловливают как актуальность данного курса, так и потребность в новом осмыслении изменяющихся геополитических, экономических и правовых реалий.

Для понимания особенностей правового комплекса, именуемого правом Европейского Союза, следует учесть три обстоятельства.

Во-первых, европейское право представляет собой право интеграционных образований, которое формируется не путем механического соединения национального права государств-членов, а возникает на стыке национального и международного права. Именно в Западной Европе был введен в научный лексикон термин «интеграция» (от лат. *integratio*), что означает восстановление целого, воссоединение. Использование прежних понятий, таких, как «международное сотрудничество» или даже «европейское сотрудничество», не отражало сути новых зародившихся явлений. Понятие «интеграция» не следует отождествлять с термином «межгосударственное сотрудничество», которое основано на принципах международного права, поскольку под «интеграцией» понимается прежде всего выход за пределы такого сотрудничества, вплоть до создания единой структуры, отличающейся наднациональными (надгосударственными) чертами.

Во-вторых, процессы формирования Европейского Союза и его правовой системы происходили одновременно и были тесно взаимосвязаны. Всякая новая ступень европейской интеграции нуждалась в правовой институционализации.

В-третьих, право интеграционных образований, каковым является право Европейского Союза, не является однородным и не представляет гомогенный массив правовых норм. На каждом конкретном этапе европейской интеграции осуществлялась определенная организационная модель, которая нуждалась в тех или иных юридических комплексах, конструкциях, обеспечивающих их эффективное функционирование.

Как-то первый председатель Комиссии ЕЭС Вальтер Хальштайн, говоря о целях создаваемой организации — Европейского экономического сообщества, заметил: «Мы интегрируем не экономику, мы интегрируем политику. Мы не просто делим нашу мебель, мы совместно строим новый и более крупный дом». Идеи подобного строительства единой Европы берут свое начало еще в Средневековье, [illegible] этих идей являются реальностью XX в.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

специфику права интеграционных образований, которые содержат черты, свойственные как государству, так и международной организации, и на этой основе определить содержание понятия права Европейского Союза. В этой связи представляется необходимым обозначить основные этапы развития идеи единой Европы и проанализировать практические шаги по ее реализации, чтобы выработать у студентов устойчивое восприятие Европейского Союза и его права как закономерного результата исторического развития.

Содержание «институционного права» раскрывается на основе анализа: структуры и компетенции Европейского Союза; деятельности его институтов; характеристики права Европейского Союза как самостоятельной правовой системы; принципов взаимодействия с правовыми системами государств-членов; основ правового регулирования отдельных направлений деятельности Европейского сообщества и межгосударственных форм сотрудничества, осуществляемых в рамках ЕС.

Исследование «материального права» ЕС, включающего механизм правового регулирования единого внутреннего рынка Европейского сообщества, нормы конкурентного права ЕС, таможенного, антимонопольного, социального, экономического права Европейского сообщества, позволяет, на наш взгляд, сформировать у читателей четкое представление о специфике права ЕС.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Раздел I
Право Европейского Союза: история становления, структура, источники

Тема 1
Европейская интеграция: поиск правовой модели

1.1. Идея единой Европы и ее институционализация

Идея единой Европы возникла в процессе длительного исторического развития, отмеченного чередованием периодов раздробленности и этапов объединения европейского пространства. Впервые свое реальное воплощение она получила при создании Панъевропейского союза.

В публикации «Pan Europe» австрийский граф Ришар Куденхове-Калержи выдвинул план создания Соединенных Штатов Европы, а в 1923 г. образовал **Панъевропейский союз** (справедливости ради заметим, что первым шагам по созданию европейского союза была деятельность Джузеппе Мадзини, который еще в 1834 г. основал Движение европейских активистов). В 1926 г. в Вене состоялся 1-й Конгресс, который одобрил «Панъевропейский манифест», определил основные признаки европейской модели конфедерации:

1) гарантия конфедерального равенства, безопасности, суверенитета;

2) военный альянс;

3) постепенное создание таможенного союза;

4) совместное использование положений европейских государств;

5) единая денежная единица;

6) уважение национальных цивилизаций и защита национальных меньшинств;

7) сотрудничество европейских и других государств в рамках Лиги Наций.

Главные цели Конгресса состояли не только в распространении этих идей среди парламентариев и общественности, но и в том, чтобы убедить правительства в необходимости претворения их в жизнь.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

1927 г. Аристид Бриан, министр иностранных дел Франции, созывает Центральный совет Панъевропейского союза в Париже. Два года спустя, став президентом Совета, он от имени Франции произносит речь перед Ассамблеей Лиги Наций в Женеве, в которой призывает народы Европы скрепить «своего рода федеральные узы», что явилось первым официальным предложением правительства, вдохновленного идеями первого европейского движения. В целях конкретизации данного предложения французское правительство опубликовало в мае 1930 г. меморандум «Об организации режима федерального европейского союза».

Однако экономический кризис 1929—1933 гг., победа Гитлера на выборах в Германии, приход к власти Муссолини в Италии и Франко в Испании, обострение межгосударственных противоречий в Европе неизбежно вели к свертыванию панъевропейских идей, заявленных официально и уже получивших распространение в европейских кругах.

Подобное объединение должно опираться на следующие принципы:

- федеративный наднациональный орган;
- общий рынок и таможенный союз;
- перемещение товаров и капитала;
- сообщество европейских народов;
- забота об экономически менее развитых европейских регионах.

Желанию Гитлера объединить Европу силой движение Сопротивления противопоставило идеал федеральной Европы, основанный на свободном объединении демократических народов. Несмотря на войну и оккупацию, участники Сопротивления продемонстрировали жизнестойкость европейской идеи.

Приверженцы федерализма Альтьеро Спинелли и Эрнест Росси, депортированные в 1941 г. на остров Вентотен, стали нелегально распространять «Вентотенский манифест» и основали Европейское федеральное движение (ЕФД). На заседании ЕФД в Милане в 1943 г. была сформулирована программа и разработана стратегия действий. В программе предлагалось создать «европейскую федерацию, которая взяла бы на себя суверенные полномочия, касающиеся общих интересов всех европейцев» в качестве единственно возможного решения во избежание международной анархии и для возрождения свободы в Европе. Далее определялся правовой режим, предполагавший, что «жители различных государств должны иметь европейское гражданство, то есть обладать правом избирать и контролировать федеральные власти и непосредственно подчиняться федеральным законам».

В то же время в нацистской Германии Карл Фридрих Герделер, [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

«Объединение Европы на основе независимых европейских государств будет осуществляться поэтапно. Европейский экономический союз с постоянным Советом будет создан немедленно. Политическое объединение будет не предшествовать экономическому, а последует за ним».

Следовательно, движение Сопротивления во многих странах путем публикаций и согласованных действий подготовило приход «единой Европы». После первого заседания участников движения Сопротивления девяти государств с участием представителя группы антинацистских немецких активистов, прошедшего в Женеве 31 марта 1944 г., состоялись еще четыре встречи, результатом которых стало принятие проекта Декларации Европейских движений Сопротивления. Это был первый политический акт европейских федералистов и первый призыв к согласию среди участников движения Сопротивления. Благодаря ему было создано постоянное бюро для координации действий по освобождению стран — участниц Сопротивления, для организации Федерального союза европейских народов и для восстановления мира и справедливости во всем мире.

В Декларации движения Сопротивления участники «обязуются рассматривать свои национальные проблемы как отдельные аспекты европейской проблемы в целом». Федеральный союз должен быть основан на гарантии политических, экономических, гражданских прав, создающих условия для свободного развития личности и нормального функционирования демократических институтов. Более того, государства должны будут навсегда передать Федеральному союзу прерогативы, принадлежащие их национальному суверенитету и касающиеся обороны их территорий, отношений с державами, не входящими в Федеральный союз, международного обмена и связей.

Политическая система Федерального союза должна включать:

1) правительство, ответственное не перед правительствами различных стран-участниц, а перед своим народом, опираясь на который оно должно будет осуществлять непосредственную юрисдикцию в границах своих полномочий;

2) армию, под командованием этого правительства и исключающую другие национальные армии;

3) Верховный суд, который будет рассматривать все вопросы, связанные с исполнением законов федеральной конституции и решать возможные разногласия между странами-участницами или другими государствами.

Таким образом, Европейское федеральное движение в решаю-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

связано с основными движениями европейских активистов. Воссозданный Панъевропейский союз и Европейский парламентский союз проводили конгрессы и организовывали акции в пользу создания Европейского Союза. По мнению известного профессора Департамента политических наук и Института политических исследований Женевского университета Д. Сиджански, эти две структуры являлись типичными образцами групп продвижения европейской идеи, вдохновленных наднациональной идеологией. Европейский союз федералистов (ЕСФ), основанный в декабре 1946 г. в Париже, принадлежал также к категории типично европейских организаций.

Два основных движения наднационального типа имели одну цель — прямые выборы в европейское учредительное собрание. Их различия сводились к средствам достижения поставленных целей. Так, если общей целью обеих организаций являлось создание федеральной европейской конституции, то Панъевропейский союз уточнял, что конституционный проект будет предоставлен на ратификацию народам либо через парламенты стран-участниц, либо путем референдума.

Параллельно идеи единой Европы стали продвигаться политическими партиями, которые объединились вокруг европейского идеала членов одной идеологической или политической семьи. Социалистическое движение за создание Соединенных Штатов Европы (СДССШЕ) и Новые интернациональные группы (НИГ) включали выходцев из христианско-демократических партий или лиц, близких к ним. Названные политические движения, к которым позднее присоединилось либеральное движение за единую Европу, были зародышами федерации партий, принадлежащих к трем традиционным политическим семьям. Именно эти партии сформировали динамичное ядро внутри Европейского парламента и составили европейское парламентское большинство.

В условиях разнообразия и множества движений за европейское объединение главная проблема заключалась в обеспечении координации их действий в Европе. В начале 1947 г. активисты ЕСФ наметили созыв 1-го Съезда европейских федералистов в Монтрё (федералистская инициатива). В то же время У. Черчилль, премьер-министр Великобритании, в знаменитой цюрихской речи призвал европейские государства к союзу как первому шагу к примирению и мирной жизни на континенте, отводя, однако, Англии роль державы-гиганта, и предложил созвать конгресс, имеющий целью единение Европы.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

1.2. Концепция европейского федерализма после Второй мировой войны

Федерализм как проект общеевропейского устройства приобрел силу идеологии в послевоенной Европе, поскольку предполагал невозможность войны и выражал осознание возрастающей взаимной зависимости современных государств. Однако возникли дискуссии вокруг правовой модели, которая удовлетворила бы все страны — участницы будущей европейской федерации.

Съезд в Монтрё был организован союзом федералистов и проводился с 27 по 31 августа 1947 г. Он явился заметным вкладом в концепцию федеральной Европы и подготовку Гаагского конгресса. Во-первых, во время съезда был утвержден проект Генеральных Штатов Европы. Во-вторых, в докладе федералиста Дени де Ружмона «Федералистическая точка зрения» были сформулированы шесть принципов, на которых должна быть основана федерация. В-третьих, в докладе экономиста, нобелевского лауреата Мориса Алле «Экономические аспекты федерализма» были выделены три важные особенности европейского федерализма:

1) политическая федерация не может просуществовать длительный период без федерации экономической;

2) экономическая федерация не может возникнуть без предшествующей ей политической федерации;

3) экономическая федерация усиливает политическую федерацию, и наоборот.

Конгресс в Гааге, состоявшийся в 1948 г., несмотря на разногласия и столкновения идей дал новый импульс к реализации европейской идеи. Это нашло отражение в том, что итогом дебатов стал Европейский манифест, который определил глобальную программу действий по объединению Европы, а также породил Европейское движение. На его основе в дальнейшем были созданы Европейский центр, Европейский колледж, Совет Европы и Европейский суд по правам человека. Наконец, конгресс способствовал созданию Европейских сообществ.

Таким образом, если проследить развитие интеграционных процессов в Западной Европе, то с самого начала были сформулированы и выдвинуты три основных подхода к анализу европейского единства, породившие и три организационные модели интеграции, которые определяют содержание и характер споров, ведущихся вокруг выбора путей интеграции на каждом ее новом этапе.

Первый подход — функционалистский, состоящий в реализации модели международной организации, в построении отношений на базе международного права. Он отличается особой долей прагматизма и сводится к обеспечению, прежде всего, свободы торговли и постепен-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

касается создания наднациональных структур и наделения их соответствующими полномочиями, то такое возможно только на тех участках интеграции, где для этого возникли необходимые предпосылки.

Второй подход — развитие федералистской модели. При этом подразумевается усиление наднациональных черт в организационной структуре и праве сообществ и образование Соединенных Штатов Европы, в которых наряду с единым экономическим пространством и общим рынком будет осуществляться политическое сотрудничество.

Третий подход основывается на идеях конфедерализма. Европейский Союз предлагается строить как союз государств, сохраняющих свою независимость и самостоятельность и сотрудничающих друг с другом преимущественно или исключительно в экономической сфере. Конфедерация может иметь свои собственные институты, которые в принципе должны действовать на началах единогласия.

Возникающие споры, связанные с выбором организационной модели интеграции, нашли свое отражение во всех принятых решениях, касающихся европейской интеграции и составивших ее правовую основу, сформировавшую «феномен» права Европейского Союза.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 2

Формирование европейского права: Парижский договор и образование ЕОУС

2.1. Декларация Шумана

Гаагский конгресс скоординировал действия многих движений и послужил основой для создания Совета Европы. Совокупность заявленных идей и инициатив в значительной степени определила создание Европы сотрудничества с помощью Совета Европы и Европы интеграции с помощью **Европейского объединения угля и стали** (ЕОУС).

Определяющую роль в предложении по созданию европейского сообщества нового типа сыграли Жан Монне и Робер Шуман. По их мнению, Европа должна быть построена на основе признания общего интереса государств в соответствии с четкой целью, поставленной для небольшого количества стран. Восстановление экономики должно осуществляться с помощью более глубоких форм сотрудничества, чем традиционные дипломатические конференции.

В знаменитом заявлении Робера Шумана от 9 мая 1950 г. содержится вся политическая и экономическая философия отцов-основателей европейских сообществ:

- установление фактической солидарности;
- отказ от немедленного федеративного устройства, но наличие действия, направленного на создание европейской федерации;
- устранение векового противостояния между Францией и Германией, осуществление первого этапа интеграции — общего рынка угля и стали;
- открытый призыв к добровольному участию европейских государств.

Таким образом, предлагаемое построение единой Европы прежде всего было функциональным. Оно предусматривало достижение конечной цели — образование Соединенных Штатов Европы.

Документом принципиального значения и важности в истории интеграции стала **Декларация Шумана** (9 мая 1950 г.), в которой предлагалось интегрировать сталелитейную и угольную промышленность Франции и Германии и создать Европейское объединение угля и стали. Декларация соединила воедино многочисленные усилия с разных сторон, направленные к одной цели — созданию европейской федерации. Находясь на слиянии федералистских и функционалистских течений, а также основных политических направлений, Жан Монне и Робер Шуман «убедили лидеров

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ропейской федерации»[1].

В Декларации Робера Шумана записано: «Совместное производство угля и стали будет способствовать интенсивному процессу формирования общих основ экономического развития, первого этапа европейской федерации, и изменит судьбу этих регионов, долгое время работавших на вооружение, жертвой которого они сами постоянно являлись. Совместная организация основных средств производства и учреждение новой высшей власти, решение которой свяжут воедино Францию, Германию и другие, присоединившиеся к ним страны, явится первым конкретным вкладом в создание европейской федерации, необходимой для сохранения мира».

Такого же мнения придерживается и Жан Монне, демонстрируя желание добиться создания европейской федерации с помощью прагматичного подхода: ЕОУС «показывает направление, продвигаясь в котором будущая Европа должна найти свободный путь к мирному, более масштабному, более процветающему федеральному сообществу. В его рамках европейские нации объединят свои ресурсы, свои возможности и будут, таким образом, жить ритмами современного мира, пользуясь в условиях разнообразия свободой выбора». Можно сказать, что федералистическое сообщество должно было обеспечивать адаптацию в современном мире путем объединения ресурсов и признания разнообразия в условиях свободы наций.

ЕОУС создавалось как открытая организация, в которую входили бы суверенные государства. Наднациональные черты были сформулированы очень осторожно и были особенно наглядно воплощены в компетенции высшего руководящего органа, созданного для непосредственного управления производством стали и добычи угля, способного принимать решения, обязательные для государств-членов.

В своих «Мемуарах» (1976) Жан Монне ясно излагает механизм деятельности сообществ: «Он состоит в поддержании постоянного диалога между европейским органом, который отвечает за поиск решений общих проблем, и национальными правительствами... Это совершенно новый метод. Он не предусматривает создания центрального правительства. Однако он позволяет принимать решения на уровне сообщества с помощью Совета министров, в частности, потому, что предложение решений общих проблем независимым европейским органом позволит безболезненно обойти требование о единогласном принятии решений. Парламент и Суд подчеркивают

[1] *Сиджански Д.* Истоки европейского единства. Теория неофункционализма: от сообщества до Европейского союза. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2008.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

"федерализатором Европы"»[1].

Эта логика интеграции будет доминировать в период с 1950 г. и до подписания Маастрихтского договора в 1992 г.

Договор, учреждающий ЕОУС, был подписан 18 апреля 1951 г. в Париже и вступил в силу 25 июля 1952 г. после его ратификации всеми участниками. Общий рынок угля и стали начал функционировать 10 февраля 1953 г.

ЕОУС по статусу является юридическим лицом. Оно располагает законченной и оригинальной институциональной системой, состоящей из исполнительных органов, высшего руководящего органа, Совета министров, парламентского органа (Ассамблея ЕОУС) и судебного органа (Суд ЕОУС). Парижский договор сделал ЕОУС организацией «шестерки», в которую вошли Франция, Германия, Италия, Бельгия, Люксембург, Голландия.

Несмотря на экономическое содержание, Договор о ЕОУС нес существенную политическую нагрузку: сотрудничество, развивавшееся на базе основных отраслей промышленности, сближало страны, которые еще совсем недавно воевали друг против друга. Для будущего Европы имело значение то обстоятельство, что в «континентальном документе» просматривались определенные наднациональные черты: Европейская комиссия была призвана рассматривать обращения стран-участниц по поводу нарушений прав человека, а Суд наделялся полномочиями по принятию решений на территории созданного гуманитарного пространства.

2.2. Правовые основы функционирования ЕОУС

Европейское объединение угля и стали начало свою деятельность в г. Люксембурге 10 августа 1952 г. Как сказано в ст. 1 Договора, в основу объединения стран положены три принципа: общий рынок, общие цели и общие институты. Статья 2 устанавливает, что объединение будет последовательно создавать условия, которые сами по себе обеспечат наиболее рациональное распределение продукции при возможно более высоком уровне производительности, позволят сохранять постоянную занятость и заботиться о том, чтобы не вызывать существенных и долговременных нарушений в экономике государства.

Несмотря на то что Договор был ограничен двумя отраслями промышленности — угольной и сталелитейной, его главенствующей целью следует назвать формирование общего рынка. Договор предусматривал, что Объединение обеспечит: упорядоченное снабже-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

потребителей, находящихся в сравнимом положении в общем рынке; установление максимально низких цен; поддержание условий, которые будут стимулировать предприятия к наращиванию и улучшению их производственного потенциала.

Несовместимыми с общим рынком и соответственно подлежащими отмене и запрещению в рамках ЕОУС признавались: «импортные и экспортные пошлины или сборы, имеющие эквивалентный эффект, а также количественные ограничения на движение товаров» (ст. 4), что, по существу, означало создание в соответствующих пределах зоны свободной торговли.

Договор предусматривал устранение всех ограничений по национальному признаку в вопросах занятости в угольной и сталелитейной промышленности для работников, являющихся гражданами государств-членов и имеющих признанную квалификацию. Должны были учитываться только требования охраны здоровья и публичного порядка (ст. 69).

Существенным является тот факт, что ЕОУС строилось на принципах свободы и равенства условий конкуренции. Договор запретил все соглашения между предприятиями, а также согласованные действия (картельная практика), направленные на то, чтобы прямо или косвенно помешать нормальной конкуренции в общем рынке, ограничить или расстроить ее. Это в первую очередь касалось:

- установления или определения цен;
- ограничения или контроля за производством, техническим прогрессом или инвестированием;
- раздела рынков, видов продукции, потребителей или источников снабжения (ст. 65).

Исключения из общего правила допускались только с разрешения руководства ЕОУС.

В Договоре подчеркивалось, что Объединение выполняет свои задачи в строгом соответствии со статьями Договора при ограниченной степени вмешательства в суверенные полномочия государств (ст. 5), что было особенно важным для «поборников государственного суверенитета». Вместе с тем были обозначены и достаточно разнообразные рычаги регулирования, которыми располагает Объединение, общей чертой которых была идея «непрямого, косвенного регулирования». При этом положения Договора, определяющие функции ЕОУС, сопровождались нередко оговорками ограничительного характера.

Предоставленное ЕОУС право обеспечивать общее руководство выражалось в оказании помощи заинтересованным сторонам путем получения

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ности причины своих действий.

Особо отмечалось, что институты ЕОУС должны осуществлять свою деятельность при минимальном использовании административного механизма и в тесном сотрудничестве с заинтересованными сторонами.

Договор устанавливал, что ЕОУС является юридическим лицом. В международных отношениях оно было наделено правоспособностью, необходимой для осуществления своих функций и достижения поставленных целей. В каждом из государств-членов Объединение получило наибольшую правоспособность, предоставляемую юридическим лицам в этом государстве: ЕОУС стало выступать стороной в суде, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и др.

2.3. Институциональная система и правовая природа ЕОУС

Для функционирования ЕОУС создавались специальные институты, наделяемые соответствующими полномочиями, в том числе по решению ряда вопросов, затрагивающих интересы государств-членов. Такими институтами стали: Высший руководящий орган, Специальный Совет министров, Общая ассамблея и Суд.

В системе институтов ЕОУС ключевая роль с самого начала отводилась *Высшему руководящему органу*. Его назначение состояло в том, чтобы «обеспечивать достижение целей, поставленных в настоящем Договоре, в соответствии с его положениями» (ст. 8). Члены данного органа выбирались только из числа граждан государств-членов. Устанавливалось, что члены Высшего руководящего органа, действуя в общих интересах, должны быть полностью независимы в выполнении своих обязанностей.

Высший руководящий орган был создан как исполнительный центр, наделенный полномочиями, соответствовавшими природе новой организации. Ему было предоставлено право принимать решения, обязательные для государственных учреждений «шестерки». Решения являлись обязательными во всех своих частях. Кроме того, Высший руководящий орган мог давать рекомендации или заключения. Рекомендации носили обязательный характер в части, касавшейся преследуемых целей, но оставляли выбор соответствующих методов достижения этих целей за теми, кому были адресованы. Заключения не имели обязательной силы.

Создание в системе ЕОУС Высшего руководящего органа, наделенного широкими наднациональными полномочиями, явилось прорывом в [illegible] международных организаций.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ность Высшего руководящего органа, были зафиксированы уже в самом Договоре о ЕОУС: в качестве противовеса Высшему руководящему органу был выдвинут *Специальный Совет министров*, который, по ряду вопросов, имеющих важное значение, должен был утверждать решения Высшего руководящего органа. Этот Совет кроме общей задачи выполнения Договора имел своей целью согласование действий Высшего руководящего органа и правительств, ответственных за экономическую политику своих стран. Совет состоял из представителей государств-членов: по одному от каждого государства. Пост председателя поочередно занимал представитель государства-члена. В определенных случаях Совету было дано право обращаться к Высшему руководящему органу с тем, чтобы тот рассмотрел предложения, необходимые для достижения общих целей. Таким образом, «Специальный Совет министров был наделен функциями «торможения» по отношению к деятельности Высшего руководящего органа, а в более широком смысле — по-отношению к тенденциям наднациональности в развитии процессов интеграции»[1].

Механизм принятия решения в ЕОУС предусматривал два основных варианта: единогласие и большинство голосов. Во втором варианте учитывался удельный вес стран в производстве угля и стали. В частности, в тех случаях, когда было необходимо согласие Совета на решение Высшего руководящего органа, требовалось не только абсолютное большинство представителей государств-членов, но и голоса представителей двух государств-членов, каждое из которых давало не менее 1/9 от общего производства угля и стали в ЕОУС. Абсолютного большинства вообще не требовалось, если согласие давали представители трех государств-членов, каждое из которых производило 1/9 общего производства. Последнее правило действовало в случаях, когда голоса распределялись поровну и если Высший руководящий орган не снимал своего проекта.

Прообразом Европейского парламента была *Общая ассамблея* ЕОУС, которая должна была состоять непосредственно из представителей народов государств-членов. Не парламенты, а само население определяло, кто будет депутатом Общей ассамблеи. Однако ее реальные полномочия были сведены к минимуму. Так, в Договоре указывалось лишь на консультационные функции Ассамблеи и функции контроля. Серьезным средством выражения своей воли у Ассамблеи был вотум недоверия Высшему руководящему органу. Так, в случае подачи за вотум недоверия 2/3 голосов членов Ассамблеи этот орган обязан был коллективно уйти в отставку.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

призван рассматривать вопросы, связанные с применением и толкованием Договора, а также с законностью актов органов ЕОУС. По искам, предъявленным государством-членом или Советом, Суд был наделен правом объявлять не имеющими силы решения или рекомендации Высшего руководящего органа по мотивам отсутствия компетенции, нарушения существенных процедурных требований, нарушения Договора или любых других законодательных норм, касающихся его применения, а также злоупотребления властью. На основании обращения государства-члена или Высшего руководящего органа Суд мог объявить не имеющим силы акт Общей ассамблеи или Совета. Суд сразу же стал обладать неограниченной юрисдикцией по вопросам апелляций против денежных санкций и периодических штрафных выплат, налагаемых в соответствии с Договором.

Из вышеизложенного видно, что само создание ЕОУС стало серьезнейшим шагом стран Западной Европы на пути достижения принципиально нового уровня интернационализации производства, экономической интеграции. Вместе с тем в учредительном Договоре еще не содержатся положения о выработке и проведении согласованной политики в важнейших сферах интеграции, в том числе в налогово-финансовой и социальной.

Создание ЕОУС было оформлено не только Договором. Правовую основу Европейского объединения угля и стали составили вместе с Договором о ЕОУС, три приложения — о понятиях «уголь», «металлолом» и «специальные стали». Кроме того, одновременно с Договором были подписаны два протокола «О статусе Суда ЕОУС» и «Об отношении с Советом Европы».

Во многом ЕОУС формировалось исходя из классических представлений о международных организациях. В связи с этим не только сам Договор о ЕОУС, но и нормы, принимавшиеся органами Сообщества, как правило, считались международно-правовыми. О собственном правопорядке ЕОУС почти не говорилось.

Парижский договор сочетал в себе как принципиальную новизну многих положений, так и проявление настороженности со стороны многих его участников, что непосредственно сказалось на юридической незавершенности задуманной реформы, декларативности ряда положений, не подкрепленных конкретными механизмами. Организационные структуры ЕОУС, наделяемые наднациональными чертами, не могли в полной мере раскрыть заложенного в них потенциала. За государствами — членами ЕОУС сохранялись возможности действенного вмешательства в политику, проводимую Сообществом.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ли (ЕОУС), Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС) — Европейское объединение угля и стали занимает достаточно скромное место. Договоры о создании ЕЭС и Евратома, особенно первый из них, бесспорно, оттеснили Парижский договор на задний план. И все же этот договор оказался очень важным звеном в интеграционном процессе. ЕОУС выстояло в сложнейших условиях послевоенной Европы. Объединение стало в определенной мере экспериментальной базой, испытательным полигоном для конструирования и создания ЕЭС и Евратома.

ЕОУС длительное время, вплоть до последней трети 1960-х гг., было сообществом, существовавшим преимущественно отдельно от двух остальных. Хотя уже с момента их появления у всех трех сообществ была одна Общая ассамблея, ЕОУС сохраняло свои собственные исполнительные органы. Только в 1965 г., когда был подписан Договор о слиянии, эти органы прекратили свое существование. С тех пор единые Комиссия и Совет стали исполнительными органами и для ЕОУС, что не могло не вести к утрате им своей индивидуальности. Практически Парижский договор перестал играть прежнюю роль и отошел в тень.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 3

Второй этап – становление европейского права: Римские договоры 1957 г. и образование ЕЭС и Евратома

3.1. Правовые основы и институциональная система ЕЭС

К середине 1950-х гг. идея создания Европейского экономического сообщества, рамки которого охватывали бы всю экономику, получила в Западной Европе широкую поддержку.

После неудачи создания Европейского оборонного сообщества (ЕОС) в 1954 г. и Европейского политического сообщества (ЕПС) начиная с Мессинской конференции 1955 г. предпочтение отдается более прагматическому подходу, обращенному к сфере экономики и ядерной энергии. Мессинская конференция позволила государствам определить направления нового интеграционного витка, расширяя сферу сотрудничества на иную проблематику, связанную не только с углем и сталью. Последующие конференции, в частности в Венеции в 1956 г., показывают, что «Германия наиболее заинтересована в создании общего рынка в области промышленности, что Францию, прежде всего, заботит ее сельское хозяйство, тогда как страны Бенилюкса стремятся к развитию зоны свободной торговли в Европе. Со своей стороны Великобритания предпочитает оставаться в роли наблюдателя»[1].

Эти исходные позиции неминуемо отразились на европейском институциональном строительстве.

Договоры, учреждающие **Европейское экономическое сообщество** (ЕЭС) и **Европейское сообщество по атомной энергии** (Евратом), были подписаны в Риме 25 марта 1957 г. (Римские договоры) теми же шестью государствами, которые образовали ЕОУС. Они вступили в силу 1 января 1958 г. Постепенно в тексты вносились изменения, модифицирующие, но не ставящие под сомнение исходный замысел:

- так называемые договоры «слияния исполнительных органов» (1965 г.);
- избрание членов Европарламента посредством всеобщего голосования (Акт 1976 г.);
- множество договоров о финансировании сообществ;
- договоры о присоединении новых государств и др.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

образовалось три сообщества: ЕОУС, ЕЭС и Евратом. Однако наиболее важным и определяющим состояние и развитие интеграции было ЕЭС, которое впоследствии Маастрихтским договором было переименовано в Европейское сообщество.

Договор о ЕЭС состоит из преамбулы и шести частей, насчитывающих 248 статей, а также четыре приложения, содержащих разъяснения по разным сферам применения определенных положений. В «пакет» договорных документов входят несколько протоколов (об Уставе Европейского инвестиционного банка, о привилегиях и льготах ЕЭС и др.), заключительный акт, а также различные декларации, заявления о намерениях и просто заявления государств-членов.

Договор о ЕЭС был вторым учредительным договором. Максимум устремлений в соответствии с Договором о ЕЭС состоит в том, чтобы «заложить основы для все более тесного союза европейских народов». Далее отмечается, что страны, объединившиеся в Сообщество, решили обеспечить свой экономический и социальный прогресс путем общих действий, направленных на устранение разделяющих Европу барьеров. Основной целью учредители провозгласили непрерывное улучшение условий жизни и труда своих народов. Было признано, что устранение существующих препятствий требует согласованных действий для гарантирования устойчивого развития, сбалансированной торговли и честной конкуренции.

В преамбуле нашла также отражение проблема преодоления разрыва в уровне жизни, экономическом и социальном развитии различных регионов Западной Европы. Кроме того, были подтверждены как солидарность, связывающая Европу и заморские страны, так и желание обеспечить их процветание в соответствии с принципами Устава ООН.

Открытый характер ЕЭС подчеркивался положением о том, что учредители полны решимости укрепить путем такого объединения ресурсов мир и свободу и призывают другие народы Европы, разделяющие их идеалы, присоединиться к их усилиям.

Регулирование общего рынка — приоритетное направление деятельности Европейского экономического сообщества. В Договоре о ЕЭС основные направления деятельности ЕЭС определены следующим образом (ст. 3):

- устранение между государствами-членами таможенных сборов и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров, а также всех других эквивалентных по своим последствиям мер;
- введение общего таможенного тарифа и общей торговой по-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

бодному движению лиц, услуг и капиталов;

- ведение общей политики в области сельского хозяйства;
- ведение общей политики в области транспорта;
- предотвращение нарушений правил конкуренции в общем рынке;
- согласование экономической политики государств-членов и устранение неравновесий в платежных балансах;
- сближение законодательств государств-членов в той мере, в какой это необходимо для функционирования общего рынка;
- создание Европейского социального фонда с целью улучшения возможностей занятости для трудящихся и содействия повышению их жизненного уровня;
- создание Европейского инвестиционного банка, призванного способствовать экономическому развитию Сообщества путем привлечения новых ресурсов;
- ассоциация с другими странами и территориями с целью увеличения торговли и совместного содействия экономическому и социальному развитию.

Появление ЕЭС развело экономическое и военно-политическое сотрудничество по двум главным организациям. В то время как ЕЭС стало заниматься проблемами общего рынка и экономического взаимодействия государств-членов, согласование и решение вопросов, связанных с военными делами, проведением общей «силовой политики», сосредоточивалось в НАТО. Таким образом между ЕЭС и НАТО был проведен достаточно четкий водораздел.

При создании ЕЭС был сделан новый и чрезвычайно важный шаг на пути формирования межгосударственных отношений принципиально нового типа.

Своеобразие природы права созданных сообществ заключалось в использовании юридического принципа субсидиарности (дополняемость, восполняемость), имевшего наибольшее применение в гражданском праве, в котором существуют особые институты, например, институт субсидиарной ответственности.

Общий же смысл принципа субсидиарности заключается в том, что в предусмотренных законом случаях, когда вопрос не может быть решен на базе соответствующей отрасли права или соответствующего правового комплекса, возможно привлечение норм из смежных отраслей права или правовых комплексов.

В международном и конституционном праве на первый план выступают другие свойства принципа субсидиарности, связанные преимущественно с распределением властных полномочий между «этажами» власти в процессе принятия решений. Так, решение должно приниматься тем «этажом», который располагает для этого необходимой квалификацией. Принцип субсидиарности

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ляется полномочиями, необходимыми для решения вопросов, выходящих за пределы возможностей одного государства. Там же, где государство в состоянии самостоятельно заниматься соответствующими делами, вмешательство ЕЭС, а следовательно, наделение его дополнительными полномочиями не только не нужны, но и могут оказать неблагоприятное воздействие на процесс интеграции.

Таким образом, принцип субсидиарности «менее всего подразумевает жесткое отграничение, своего рода отгораживание части от целого. Его смысл состоит в использовании всего потенциала права, в сложении усилий участников процесса принятия решений и приведении в действие всего механизма реализации права»[1].

Практическое значение принципа субсидиарности стало возрастать по мере расширения сферы совместного ведения сообществ и государств-членов. Именно здесь возникла необходимость не только в твердом разграничении полномочий, но и в использовании, дополнении норм одной стороны нормами другой стороны, особенно тогда, когда соответствующие отношения остаются не урегулированными правом. Так, ЕЭС имеет возможность опереться на правовые акты и действия государств-членов, а последние, в свою очередь, могут опереться на акты и действия ЕЭС. Принцип субсидиарности позволяет тем самым решать проблемы, не дожидаясь принятия новых правовых актов.

Принципиально важное значение имело положение Договора о ЕЭС в отношении координации экономической политики государств-членов и Сообщества. Так, в ст. 6 говорится о том, что «государства-члены в тесном сотрудничестве с институтами Сообщества будут согласовывать свою экономическую политику в той мере, в какой это необходимо для достижения целей Договора. Институты Сообщества, в свою очередь, будут проявлять заботу о том, чтобы не была нарушена внутренняя и внешняя финансовая стабильность государств-членов». Таким образом, идея совместной деятельности государств-членов и ЕЭС проявляется в постоянном учете обеими сторонами не только своих собственных интересов, но и интересов «партнера», что, однако, «для международной организации — излишне, для федеративного государства недостаточно, а в условиях становления Сообщества весьма полезно»[2].

Еще один важный общий принцип, заложенный в Договоре о ЕЭС, — это запрет дискриминации юридических и физических лиц вследствие их связи (гражданство, регистрация и др.) с тем или иным государством в рамках Сообщества. Этот принцип с самого

[1] *Топорнин Б.Н.* [illegible]

[2] *Фадеева Т.М.* Европейский союз — федералистическая концепция Европейского [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

чение: с одной стороны, тем самым проводилась идея формирования Сообщества как союза государств, а с другой — было заявлено, что учредители полны решимости «заложить основы для все более тесного союза европейских народов» (преамбула Договора).

Таким образом, в рамках применения Договора запрещалась любая дискриминация по соображениям национальной принадлежности (ст. 7). Тем самым как бы подчеркивалось, что Сообщество с самого начала занимается проблемами не только международных отношений, но и отношений с участием юридических и физических лиц.

Что касается достижения главной цели ЕЭС — формирования общего рынка, то его предполагалось провести постепенно, по мере прохождения заранее установленных и обязательных этапов. В Договоре было установлено, что общий рынок должен создаваться постепенно, в течение переходного 12-летнего периода (ст. 8), который, в свою очередь, подразделялся на три этапа по четыре года каждый. Для каждого этапа предусматривалась совокупность мероприятий, которые должны были быть предприняты и проведены в соответствующем порядке.

Вслед за этапами переходного периода, необходимого для формирования общего рынка, весьма детально определялось его содержание, которое со временем претерпевало некоторые изменения, но в своей основе осталось прежним. Так, общий рынок есть не что иное, как пространство без внутренних границ, в котором провозглашены и последовательно осуществляются «четыре свободы», ставшие визитной карточкой Сообщества: свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов.

Эти свободы были действительно необходимы для формирования общего рынка, в котором действуют те же правила игры, что и на внутреннем рынке каждого государства. Устранение препятствий, мешавших развитию всех четырех свобод, составило на долгие годы важнейшую задачу Сообщества.

Уникальный характер ЕЭС нашел отражение в построении системы его институтов, сочетающей в себе черты международной организации, а также федеративной и конфедеративной структур.

В целом построение ЕЭС достаточно своеобразно и оригинально. Одни институты создавались сначала только для ЕЭС, а другие были общими для всех сообществ, начиная с ЕОУС.

Договор о ЕЭС предусмотрел четыре основных института: 1) Европейскую парламентскую ассамблею, 2) Совет, 3) Комиссию, 4) Суд.

Из этих институтов Европейская парламентская ассамблея и Суд были общими для всех трех сообществ — ЕОУС, ЕЭС и Евратома.

Несмотря на [illegible] *ассамблея* в соответствии со статусом, прописанным в Договоре о ЕЭС,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

конодательным органом. Согласно Договору о ЕЭС Европейская парламентская ассамблея была призвана осуществлять лишь функции консультации и контроля (ст. 137). Таким образом, учредители ЕЭС не пошли дальше модели, выработанной в ЕОУС.

Верховенствующее положение в системе институтов ЕЭС отводилось *Совету*. В его состав вошли представители всех государств-членов (каждое правительство могло делегировать одного из своих членов). Совет получил важные полномочия, необходимые для выполнения возложенных на него функций:

- обеспечение координации общей экономической политики государств-членов;
- принятие решений в установленных рамках;
- исполнение принятых решений.

Все принципиальные решения, касающиеся организации и функционирования Сообщества, выработки и реализации его политики, должны были проходить через Совет.

Постоянное, текущее управление делами ЕЭС возложено на *Комиссию*, которая была создана по подобию Высшего руководящего органа ЕОУС. Главная задача Комиссии определялась следующим образом — обеспечивать надлежащее функционирование и развитие общего рынка. Для этого было необходимо:

- гарантировать применение положений Договора о ЕЭС и мер, принимаемых институтами для функционирования и развития общего рынка;
- принимать рекомендации или заключения по вопросам, связанным с Договором о ЕЭС, если он специально это предусматривает или если Комиссия посчитает это необходимым;
- располагать собственными полномочиями принимать решения и участвовать в разработке мер, предпринимаемых Советом и Европейским парламентом, теми способами, которые предусмотрены в Договоре;
- осуществлять полномочия, которые Совет передает Комиссии для выполнения принятых им постановлений.

Четвертым важным институтом ЕЭС является *Суд*, призванный сохранять единообразие права ЕЭС. Его создание в качестве института, общего для трех сообществ, было во многом предопределено достаточно активной и полезной деятельностью Суда ЕОУС, накопившего убедительный опыт рассмотрения споров с участием предприятий сталелитейной и угольной промышленности. Компетенция нового Суда была определена значительно шире, а его роль в развитии и укреплении правопорядка сообществ существенно возросла, сделав [illegible] правопорядка сообществ.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

3.2. Гармонизация законодательства государств – членов ЕЭС

Договор о ЕЭС не является декларацией или протоколом о намерениях. Это объемный документ со множеством приложений. Но он не отменяет и не заменяет право государств-членов, самостоятельно регулирующих самые разные стороны своего развития. Однако задача формирования общего рынка могла быть выполнена только в том случае, если определяющие его правовые нормы были бы едиными в главном, т.е. чтобы общий рынок функционировал в пределах единого правового пространства.

Поэтому в ЕЭС с самого начала важное значение было придано правовой политике. Ее смысл сводился в первую очередь к тому, чтобы добиваться сближения права государств-членов в той мере, которая необходима для должного функционирования общего рынка.

Исходные положения этой политики изложены в Договоре о ЕЭС. Прежде всего, институты сообщества получили возможность издавать директивы «относительно сближения законодательных положений, предписаний и административных действий государств-членов» (ст. 100). Это должно было делаться в тех случаях, когда национальное право прямо касалось вопросов формирования и функционирования общего рынка. Особое внимание обращали на то, чтобы акты национального права не нарушали условия конкуренции в рамках общего рынка. Если это происходило, то требовалось немедленно исправлять ситуацию путем отмены соответствующих актов.

Развитие Сообщества вело к усилению его контроля за соответствием норм национального права принципам общего рынка. Вначале механизм приведения этих норм в соответствие с положениями Договора о ЕЭС предусматривал единогласие государств-членов в Совете, наделенном правом принимать акты законодательного характера. Однако интересы функционирования общего рынка диктовали переход к принятию решений большинством голосов членов Совета.

Такой переход был осуществлен после принятия Единого европейского акта. Из нового правила, однако, были исключены положения в области налогообложения и те, что касаются свободного движения лиц, а также прав и интересов работников.

Отказ государства-члена от выполнения мер по гармонизации, принятых на основе квалифицированного большинства голосов, должно быть каждый раз предметом особого разбирательства в соответствии с установленной процедурой. Согласие на применение соответствующих норм национального права может даваться только

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

раничений в торговле между государствами-членами.

В случае, если требования, вытекающие из положений о сближении законодательства, оказываются нарушенными, вступает в действие механизм восстановления правопорядка. Вначале проводятся консультации между Сообществом и заинтересованными государствами-членами, а если они не приводят к соглашению, устраняющему данное нарушение, то принимаются соответствующие меры.

Однако в целом правовая политика Сообщества не была нацелена на то, чтобы заменить национальное право правом сообществ или иной искусственно созданной правовой системой.

Правовая политика Сообщества имеет свои пределы:

- она ограничена сферой формирования и функционирования общего рынка и, следовательно, не может затрагивать участки правого регулирования, выходящие за эту сферу;
- в пределах общего рынка существуют различные направления интеграции, отличающиеся мерой централизации и жесткости правового регулирования;
- в Договоре о ЕЭС на него прямо возложена обязанность принимать в развитие определенных статей собственные правовые акты.

Реализация правовой политики сталкивалась не только с различиями правовых систем государств-членов, но и с желанием государств-членов сохранить за собой определенные преимущества. Поэтому политика ЕЭС реализовывалась прежде всего путем разделения полномочий между Сообществом и входящими в него государствами. А это сложный и длительный процесс, в основе которого лежат интересы государств-членов. В результате сложились три основные сферы полномочий:

- исключительные полномочия ЕЭС;
- совместные полномочия;
- полномочия, которые государства-члены сохранили за собой.

3.3. Правовая природа Евратома

Европейское сообщество по атомной энергии появилось одновременно с ЕЭС — в 1958 г. Договор о его учреждении был подписан в тот же день и в том же месте, что и Договор о ЕЭС, — 25 марта 1957 г. в Риме и также называется Римским договором. Но Евратом несопоставим с ЕЭС по своему значению в системе трех сообществ, по роли в [illegible] у Евратома более скромное назначение и намного меньшие масштабы

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ходимость которых очевидна.

В преамбуле Договора о Евратоме приведены те обоснования его создания, которые государства-учредители хотели подчеркнуть для европейской и мировой общественности. Прежде всего указывалось на то, что «атомная энергия представляет собой существенный источник, который обеспечит развитие и обновление производства и поможет продвижению по мирному пути». Далее говорилось об «убежденности в том, что лишь безотлагательные совместные усилия позволят добиться свершений, соответствующих созидательному потенциалу стран-участниц». Кроме того, отмечалось, что создаются условия «для развития мощной атомной промышленности, которая является источником обширных ресурсов энергии, стимулирует технический прогресс и содействует благодаря разнообразному использованию росту благосостояния народов».

Участники Договора заявили, что они озабочены обеспечением условий безопасности. Эти условия должны устранить угрозы, которые несет с собой развитие исследования и производства в сфере атомной энергии.

Евратом задумывался как организация, способствующая международному сотрудничеству в сфере своей деятельности. Учредители провозгласили намерения приобщить к своему начинанию другие страны и сотрудничать с международными организациями, стремящимися развивать атомную энергетику в мирных целях.

Подобно ЕОУС, Евратом стал инструментом частичной интеграции, охватившей одну из сфер экономического развития Западной Европы. В Договоре провозглашалось, что задача Евратома заключается в том, чтобы путем создания необходимых условий для возникновения и быстрого роста атомной промышленности содействовать подъему жизненного уровня в государствах-членах и развитию взаимных обменов с другими странами. Вместе с тем за общими декларациями просматривались конкретные интересы участников, касающиеся не только их экономической самостоятельности, но и ядерной безопасности.

Несмотря на ограниченные цели, Договор о Евратоме не уступал Договору о ЕЭС по объему и детальности регулирования. Помимо 225 подробных статей, он имел пять приложений: № 1 «Об объеме исследований, касающихся атомной энергии применительно к ст. 4 Договора»; № 2 «О промышленной деятельности в связи со ст. 41 Договора»; № 3 «О преимуществах, которые могут быть предоставлены совместным предприятиям на основе ст. 48 Договора»; № 4 «Список товаров и продукции, подпадающих под

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вора». Кроме того, к Договору приложены два протокола — № 1 «О применении Договора в неевропейской части Королевства Голландии» и № 2 «О статусе Суда Европейского сообщества по атомной энергии».

Задача Евратома была определена в Договоре следующим образом: путем создания необходимых условий для возникновения и быстрого роста атомной промышленности содействовать подъему жизненного уровня в государствах-членах и развитию взаимных обменов с другими странами (ст. 1). В целях выполнения этой задачи Евратом должен:

- развивать исследовательскую работу и распространять технические знания;
- разрабатывать единые нормы безопасности для защиты здоровья работников в своих атомных предприятиях и всего населения;
- упрощать инвестиционный режим и обеспечивать, поощряя, в частности, инициативу предприятий, создание установок для фундаментальных исследований, необходимых для развития атомной энергетики в Сообществе;
- следить за регулярным и справедливым снабжением потребителей в Сообществе ядерным топливом и рудой;
- гарантировать путем надлежащего контроля невозможность использования ядерных материалов на другие цели, кроме тех, для которых они предназначены;
- использовать право собственности, которое признается, на владение специальными расщепляющими материалами;
- обеспечивать широкий доступ к лучшим техническим средствам и сбыт их путем создания общего рынка специального оборудования и материально-технического обеспечения, свободного движения капиталов для инвестиций в атомные отрасли, а также путем свободного выбора места работы специалистами внутри Сообщества;
- устанавливать с другими странами и международными организациями всевозможные связи, содействующие прогрессу в мирном использовании атомной энергии (ст. 2).

Евратом создавался не только как структура экономической интеграции, но и как межгосударственное объединение, призванное заниматься развитием научных исследований в сфере атомной энергетики. Объединению усилий государств — членов Евратома способствовал тот факт, что в западно-европейских странах в то время еще [illegible] промышленные структуры по развитию атомной энергетики.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

через систему органов, схожую с системой органов ЕЭС. В момент подписания Договора такими органами были: *Ассамблея*, *Совет*, *Комиссия* и *Суд*. Таким образом, как и в случае с ЕЭС, на формирование системы органов Евратома свое воздействие оказал пример ЕОУС.

3.4. Правовая система Европейских сообществ: соотношение учредительных договоров

Если рассматривать соотношение трех договоров — Парижского 1951 г. о ЕОУС и двух Римских 1957 г. о ЕЭС и Евратоме, то оно определяется прежде всего их содержанием. Несмотря на то что все три Договора объединяют общие принципы и единые цели интеграции, различия между ними связаны в первую очередь с объемами правового регулирования:

- Договор о ЕЭС охватывает основные сферы интеграции, т.е. практически всю экономику, и в определенной мере также социальную сферу и внешнюю политику;
- Договоры о ЕОУС и Евратоме нацелены на конкретные, узкие сферы интеграции, особый характер которых требовал отдельного урегулирования.

Появление сразу трех договоров во многом объясняется условиями времени. Три договора, однако, составляют систему, так как они закрепляют общие и взаимосвязанные функции сообществ и устанавливают единый механизм управления интеграционными процессами, поэтому толкование норм названных учредительных договоров может быть исчерпывающим только при условии подхода к ним как к единой системе.

Однако сохранение трех отдельных договоров имеет определенные правовые последствия:

- каждый из них регулирует свою сферу интеграции, что предохраняет от дублирования или противоречий;
- договоры отличаются друг от друга различным регулированием сходных проблем; если, например, инвестиционная политика в ЕОУС и Евратоме в значительной мере определятся самими сообществами, то в ЕЭС она остается главным образом в компетенции государств-членов и присутствует на наднациональном уровне лишь в виде Европейского инвестиционного банка;
- каждый из договоров наделяет институты сообществ соответствующей, а следовательно, неодинаковой компетенцией.

Однако в целом подобные различия не затрагивают единую суть договоров, направленных на решение комплекса взаимосвязанных задач, несмотря на то что в случае коллизий ин-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

принципиальные положения заложены в Договоре о ЕЭС как документе общего назначения.

Иное соотношение проявляется при юридико-техническом подходе. Договор о ЕЭС выделяется не только широтой охвата, но и тем, что по сравнению с Договором о ЕОУС и в определенной мере с Договором о Евратоме имеет значительно больше процессуальных положений.

Так, Договор о ЕЭС исходит из того, что вопросы функционирования Сообщества будут решаться прежде всего правовыми актами, относящимися к так называемому вторичному праву. Институтам ЕЭС предоставлена большая свобода, ограничиваемая лишь принципами, закрепленными в Договоре. Что касается Договора о ЕОУС и частично Договора о Евратоме, то в них более конкретно определены задачи, система институтов и их полномочия. Эти договоры в большей мере выступают как нормативная база для принятия решений.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 4
Развитие европейского права: Единый европейский акт 1965 г.

4.1. Институционализация европейской политической интеграции

Западно-европейская интеграция прошла ряд этапов и фаз, содержание которых предопределялось как общими стратегическими потребностями развития сообществ, так и конкретными экономическими, политическими и социальными условиями, складывавшимися как на континенте, так и в мире.

Первоначально, в 1950—1960-х гг., в интеграцию были вовлечены преимущественно рыночная сфера и элементы регулирования структуры сельского хозяйства, а позднее, в 1970—1980-х гг., она распространяется на такие сферы экономической политики, как регулирование внешнеторговых связей, региональное развитие, формирование европейской валютной системы, научно-техническое сотрудничество, защита окружающей среды и т.д.

В начале 1990-х гг. завершается создание единого внутреннего рынка в масштабах сообществ. Постепенность, цикличность интеграции нашла свое отражение и в развитии *права сообществ, их институтов*, в которых хорошо просматривается взаимосвязь с темпами и содержанием процессов экономической интеграции, характерных для всех этапов переходного периода, предусмотренного Договором о ЕЭС.

С учреждением трех сообществ возник вопрос о системе институтов. Как в ЕЭС, так и в Евратоме были созданы институты, почти повторяющие те, которые были в ЕОУС. Существование параллельных институтов в ЕЭС и Евратоме было признано нецелесообразным, о чем было заявлено уже в Конвенции о некоторых общих институтах европейских сообществ, принятой в Риме в марте 1957 г. Однако предпринятая мера носила половинчатый характер. «Стремясь к ограничению числа институтов, ответственных за решение сходных задач», шесть учредителей договорились лишь о том, что два института — *Ассамблея* (парламент) и *Суд* будут едиными для всех трех сообществ. Остальные институты, созданные Римскими договорами, стали такими же общими, но только для двух сообществ — ЕЭС и Евратома. Что касается ЕОУС, то в нем на определенное время [illegible] институтов: Высший руководящий орган и Совет.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

была ликвидирована в 1965 г. подписанием Договора о слиянии, учредившего единый *Совет* и *Комиссию Европейских сообществ.*

Европейская интеграция развивалась в условиях, характеризовавшихся то подъемами, то спадами в западно-европейской и всей мировой экономике. Кроме того, государства-члены были крайне осторожны в отношении наднациональных черт сообществ, энергично отстаивая свои собственные интересы и прагматические соображения при выборе путей решения конкретных задач.

В результате Европейские сообщества пережили серьезнейший кризис в середине 1960-х гг., вызванный разногласиями при обсуждении в Совете предложений о финансировании общей аграрной политики. Так, генерал де Голль, который был в то время президентом Франции, не считал возможным согласиться с принципом принятия решений в Совете большинством голосов, и Франция отозвала своих представителей из институтов сообществ. Пять государств-членов продолжали отстаивать свою позицию. В результате с 30 июня 1965 г. после заседания в Брюсселе Совета под председательством министра иностранных дел Франции Кув де Морвиля, на котором не удалось достичь соглашения, Франция стала проводить в отношении ЕЭС политику «пустого кресла», что внесло серьезный разлад в управленческую деятельность в сообществах и парализовало их функционирование.

Однако стороны вскоре пришли к «люксембургскому компромиссу», отраженному в специальном протоколе, подписанном министрами иностранных дел всех шести государств-членов в январе 1966 г. в Люксембурге. Люксембургский протокол сразу же назвали «согласием о несогласии», который практически приостанавливал применение принципа большинства при голосовании. Франция добилась того, что принципом принятия решений в Совете по главным вопросам становился *принцип консенсуса*, т.е. принятие приемлемого для всех решения. Поэтому в Протоколе, с одной стороны, воспроизводился принцип большинства, а с другой — устанавливалось, что решения, затрагивающие важные интересы одного или нескольких партнеров, должны приниматься Советом на согласованной основе с учетом «взаимных интересов и интересов сообществ». Более того, поскольку Франция активно отстаивала свою позицию, в отдельном пункте Протокола было зафиксировано, что по особо важным вопросам обсуждение в Совете должно продолжаться до тех пор, пока не будет достигнуто *единогласие.*

Проведенная реорганизация в соответствии с Договором о слиянии обеспечила более слаженную и действенную работу всего управленческого [illegible] которого не этом не закончилось. Так, существенно увеличивавшаяся в раз-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

создание еще одного учреждения — *Палаты аудиторов* (1977), проведение прямых выборов в *Европарламент* в 1979 г. способствовало повышению роли Европарламента.

Интеграция стала постепенно приносить экономические результаты, что обусловило усиливающееся стремление западноевропейских стран к вступлению в ЕС. Так, в январе 1972 г. Великобритания, Дания и Ирландия были приняты в сообщества и «шестерка» превратилась в «девятку». 28 мая 1979 г. был подписан Договор о принятии в ЕС Греции — «девятка» стала «десяткой». «Европы двенадцати» пришлось ждать пять лет. Лишь 26 июня 1985 г. произошло подписание Договора о приеме Испании и Португалии, которые с 1 января 1986 г. стали членами ЕС.

Сообщества менялись не только в количественном отношении. Гораздо существеннее были качественные перемены — правовые. Они затронули как механизм сообществ, так и многие стороны их деятельности. После того как взносы государств-членов в бюджет сообществ стали заменяться доходами от деятельности самих сообществ, в середине 1970-х гг. был проведен пересмотр финансовых условий, закрепленных в учредительных договорах, результатом стали:

- модернизированная бюджетная процедура;
- повышение роли Европарламента в бюджетной политике сообществ;
- охват Таможенным союзом территорий новых государств-членов;
- создание Европейского инвестиционного банка;
- в конце 1970-х гг. стали предприниматься шаги по образованию европейской валютной системы.

С начала же 1980-х гг. сообщества были заняты главным образом делами, связанными с преодолением спада, характерного для предыдущих лет, который вызвала кризисная ситуация 70-х гг. XX в., обусловленная возникновением в государствах-членах трудностей в производстве и сбыте продукции, а также инфляцией и безработицей, замедлила ход интеграции и осложнила развитие сообществ.

Деятельность сообществ стала более активной и результативной:

- произошло увеличение взносов государств-членов в единый бюджет;
- в 1974 г. был учрежден Фонд европейского регионального развития;
- в начале 1980-х гг. принята первая региональная программа научно-технического сотрудничества;
- в 1984 г. [illegible] общей аграрной политики;

https://право.информ2000.рф

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

содержащую 300 предложений по проблемам завершения строительства единого внутреннего рынка к 1992 г.

4.2. Правовые основы политического взаимодействия по Единому европейскому акту

В развитии Европейских сообществ в 1980-х гг. в основном доминировал прагматизм. Он побеждал каждый раз, когда радикальные идеи сталкивались с конкретной политикой, проводившейся как государствами-членами, так и самими сообществами. Самым наглядным примером политики прагматизма явились разработка и подписание Единого европейского акта, значение которого можно с полным основанием сопоставить с принятием новой редакции конституции, посредством которой проводится серьезный пересмотр государственного строя.

Одной из предпосылок принятия **Единого европейского акта** (ЕЕА) стало принятие Европарламентом подавляющим большинством голосов в феврале 1984 г. проекта Договора о Европейском Союзе. Этот документ отразил итоги работы довольно большой группы депутатов Европарламента, задавшихся целью «вдохнуть новую жизнь в сообщества». Инициатором работы был один из активнейших еврофедералистов А. Спинелли. Его проект предлагал полный набор институтов союза, распределение компетенции союза и государств-членов, а также правовой режим союза.

Проект А. Спинелли не был реализован Европарламентом, однако он сыграл немаловажную роль в возрождении активности и повышении роли Европейских сообществ в начале 1980-х гг. Так, проект Договора о Европейском Союзе соответствовал атмосфере поисков новых путей развития сообществ и занял достойное место в истории европейской интеграции наряду с документами такого рода, как:

- Штутгартская декларация о Европейском Союзе, принятая Европейским советом в 1983 г. и содержащая намерения о том, что «главы государств и правительств подтверждают взятые на себя обязательства в отношении реализации еще более тесного союза между народами и государствами — членами Европейского сообщества, основываясь на осознании общности судеб, а также на стремлении утвердить европейскую идентичность», что свидетельствовало о необходимости усиления европейского политического сотрудничества, в конечном [illegible] многом определило содержание Единого европейского акта;

https://право.информ2000.рф

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

проект Единого европейского акта, разработанный межправительственной комиссией в 1984—1985 гг.

В самом общем виде предварительные договоренности сводились к трем положениям:

- «запустить» программу создания единого рынка;
- повысить эффективность процесса принятия решений в системе сообществ;
- расширить компетенцию сообществ.

На встрече на высшем уровне в Милане (июнь 1985 г.) вопреки оппозиционным настроениям руководителей Великобритании, Дании и Греции подавляющее большинство лидеров государств-членов высказалось за созыв специальной межправительственной конференции в целях пересмотра Римских договоров 1957 г.

Единый европейский акт был подписан 17 и 28 февраля по итогам Межправительственной конференции, состоявшейся, соответственно, в Люксембурге и Гааге, всеми 12 государствами — членами сообществ.

Как и учредительные договоры, Единый европейский акт представляет собой объемный, детальный документ, характеризующийся высокой правовой культурой и отвечающий строгим требованиям законодательной техники. Несмотря на небольшое число статей ЕЕА (всего 34), практически каждая из них изменяет либо дополняет статьи учредительных договоров.

Одновременно с подписанием Акта конференция представителей государств-членов приняла Заключительный акт, охватывающий 20 заявлений и иных подобных документов.

В ЕЕА нашли отражение идеи кардинального расширения пределов интеграции. Стороны, подписавшие его, уже в преамбуле заявили о намерении преобразовать совокупность своих отношений в Европейский Союз, основой которого должны были стать:

- сообщества, функционирующие в соответствии с их собственными правилами;
- система европейского внешнеполитического сотрудничества государств-членов.

Европейский Союз должен быть наделен компетенцией, необходимой для его функционирования. Более гармоничное функционирование сообществ ставилось в прямую зависимость от возможностей, предоставленных органам Союза для реализации своих полномочий.

В целом ЕЕА был призван «осуществлять идею европейского единства на новом этапе интеграции»[1]. Как сказано в ст. 1, «цель

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ства состоит в том, чтобы способствовать сообща реальному продвижению к европейскому единству». Учредительные договоры изменялись и дополнялись для того, чтобы распространить компетенцию на новые сферы интеграции и сделать более эффективным механизм управления. Большие надежды возлагались на Европейское политическое сотрудничество (ЕПС). Однако со временем стало отчетливо проявляться расхождение между декларированными намерениями Единого европейского акта и его реальными результатами: «многие важные положения ЕЕА остались лишь намерениями, не перешедшими в практические дела, а кардинальный замысел превратился в осторожную реформу»[1].

Характерно, что раздел 3 ЕЕА «Положения о европейском сотрудничестве в области внешней политики» ориентирует государства-члены прежде всего на взаимную информацию, координацию, консультации, сближение позиций. Речь идет о закреплении форм и методов сотрудничества, практиковавшихся до принятия ЕЕА.

«Высокие Договаривающиеся Стороны, — говорится в ст. 30 ЕЕА, — являясь участниками Европейских сообществ, стремятся сообща формулировать и осуществлять европейскую внешнюю политику». Они обязывались информировать и консультировать друг друга по любому вопросу внешней политики, представляющему общий интерес, с целью добиться, чтобы их совместное влияние обеспечивалось наиболее эффективно путем координации, сближения позиций и осуществления совместных действий. Согласованные общие позиции должны были стать ориентиром для формирования политики участников сотрудничества. Особо оговаривалось, однако, что это сотрудничество не замкнутая система. Ничто не должно препятствовать установлению более тесного сотрудничества в области безопасности между участниками Западноевропейского Союза (ЗЕС) и НАТО.

О Европейском политическом сотрудничестве как о состоявшемся факте несколько раз говорится в разных статьях ЕЕА, который развивает идеи, заявленные в Штутгартской декларации 1983 г.

ЕПС оформляется как комплекс мероприятий и органов, в который вошли:

1) периодические встречи министров иностранных дел с участием члена Комиссии, занимающегося внешнеполитическими вопросами;

2) рассмотрение Европарламентом вопросов политического сотрудничества;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тических директоров министерств иностранных дел;

4) Европейская группа по согласованию действий под руководством Политического комитета;

5) рабочие группы, создаваемые Политическим комитетом;

6) Секретариат;

7) сотрудничество между представителями стран — участниц ЕПС в третьих странах и международных организациях.

Руководство ЕПС осуществлялось поочередно. Председатель Совета в течение срока своих полномочий должен был одновременно стоять во главе ЕПС.

Если рассматривать систему ЕПС с позиций развития наднациональных черт в построении сообществ, то следует сразу же подчеркнуть, что в этой системе исходным принципом был принцип консенсуса. Единый европейский акт по этому поводу содержит два важных положения:

- устанавливается, что «страны-участницы будут стремиться избегать любых действий, которые ослабляют их эффективность как объединенной силы в международных отношениях или в рамках международных организаций» (п. 2d ст. 30);
- страны-участницы обязывались воздерживаться, насколько это возможно, от противодействия выработке консенсуса и принятию совместных мер на его основе (п. 3c ст. 30).

Из этого следует, что коренных сдвигов во внешнеполитическом сотрудничестве не произошло. Как показала практика, интересы государств-членов не только не совпадали по всем позициям, но и порой резко расходились, сужая тем самым возможности совместных выступлений. Однако само по себе правовое закрепление форм и методов Европейского политического сотрудничества в ЕЕА было хотя и небольшим, но все же шагом вперед в интеграционном процессе сообществ.

4.3. Институциональная система Европейских сообществ

Наиболее существенные изменения и дополнения в учредительные договоры были внесены Единым европейским актом в той части, которая касалась сфер деятельности сообществ и полномочий их институтов. Именно эти поправки позволили говорить о «конституционном переустройстве» сообществ, усилении федералистских начал в их организации и деятельности.

Реформы организации и деятельности сообществ заметно усиливали их [illegible] черты. Государства-члены согласились передать сообществам ряд функций и соответственно полномочий,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

признаки суверенитета каждой отдельно взятой страны. Суть реформы наиболее ярко проявилась в двух направлениях:

- Европейские сообщества получили возможность действовать в новых и очень важных сферах;
- их институты наделялись дополнительными полномочиями.

Единый европейский акт содержит обязательства участников завершить формирование единого рынка. В ЕЕА дано определение этого рынка как не имеющей общих границ территории, в рамках которой обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов. В ст. 13 установлен срок завершения программы создания этого рынка: «Сообщество принимает меры для постепенного создания внутреннего рынка к 31 декабря 1992 г.». Однако в декларации, приложенной к ЕЕА, содержится оговорка, в соответствии с которой установление этой даты не имеет юридической силы. Разъяснялось, что страны-участницы хотели тем самым выразить свою политическую волю.

Единый европейский акт существенно дополнил Договор о ЕЭС, введя в него раздел V «Экономическое и социальное сплочение». Особое внимание обращалось на сокращение разрыва между различными регионами и на отстающие регионы, находящиеся в наименее благоприятных условиях. Было установлено, что ЕЭС должно стремиться к достижению своих целей, используя структурные фонды (секцию гарантий Европейского фонда ориентации и гарантий в области сельского хозяйства, Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития), а также Европейский инвестиционный банк и другие финансовые инструменты. Было установлено далее, что Европейский фонд регионального развития призван вносить вклад в устранение основных региональных диспропорций в Европейском экономическом сообществе путем участия в развитии или в структурной перестройке регионов, отстающих в развитии, и в конверсии индустриальных районов, находящихся в упадке.

Существенным изменением Договора о ЕЭС стало также включение в его текст новой главы «Сотрудничество в экономической валютной политике (Экономический и валютный союз)». Эта глава вошла в часть 3 раздела II Договора. Единый европейский акт тем самым поддержал развитие Европейской валютной системы и становление ЭКЮ.

Нововведением, сыгравшим впоследствии немаловажную роль в развитии ЕЭС, стали положения Единого европейского акта о социальной политике. Государства-члены объявили, что они будут уделять особое внимание повышению безопасности и улучшению здоровья трудящихся прежде всего там, где непосредственно осуществляется трудовая деятельность, и ставят своей целью сближение условий труда на основе уже достигнутого прогресса (ст. 21). Одна-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Совет получил право по предложению Комиссии и в сотрудничестве с Европейским парламентом да еще после консультаций с Экономическим и социальным комитетом (принимая решения квалифицированным большинством) устанавливать посредством директив минимальные требования, которые должны были выполняться постепенно, с учетом условий в каждом государстве-члене.

Кроме того, Договор о ЕЭС был дополнен разделом VI «Исследования и технологическое развитие». Сообщество поставило перед собой цель укрепить научную и технологическую базу европейской промышленности и способствовать повышению ее международной конкурентоспособности. Таким образом, и в этой сфере определяющее значение имели интересы формирования и укрепления единого рынка, что прямо подчеркивалось в ЕЕА.

Единый европейский акт не обошел стороной проблемы, связанные с охраной окружающей среды: деятельность Европейских сообществ в отношении окружающей среды должна быть направлена на достижение трех главных целей:

1) сохранять, защищать и улучшать качество окружающей среды;

2) вносить вклад в защиту здоровья людей;

3) добиваться разумного и рационального использования природных ресурсов.

Важнейшим институциональным нововведением стала легитимизация ЕЕА нового института — *Европейского совета* (*Совета Европы*), занявшего самое высокое положение в системе управления сообществами. По мнению Б.Н. Топорнина, фактически это было официальным признанием, конституированием постоянных встреч на высшем уровне, проводившихся на практике с 1974 г. Впервые с предложением регулярно проводить такие встречи выступил президент Франции Жискар д'Эстен, считавший личные встречи первых лиц государств-членов необходимым условием успешного и быстрого решения наиболее важных и актуальных проблем развития сообществ, равно как и обсуждения принципиальных вопросов европейской и мировой политики.

Единый европейский акт определил состав Европейского совета:

- руководители государств и правительств государств-членов;
- председатель Комиссии Европейских сообществ.

Им оказывают содействие министры иностранных дел и один из членов Комиссии. Число заседаний Европейского совета было сокращено: он стал собираться дважды в год, каждый раз после истечения шестимесячного срока председательствования очередной страны.

ЕЕА ввел новый институт — *Суд первой инстанции*. Его появление объяснялось [illegible] до тех пор единственного судебного учреждения в системе сообществ — Суда

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

основном рассмотрение трудовых и административных споров, в которых выступают на одной стороне служащие институтов и других органов сообществ, а на другой — учреждения сообществ.

Повышению роли Европарламента в системе институтов сообществ способствовало закрепление в Едином европейском акте «процедуры сотрудничества», которая обусловила его более активное включение в процесс принятия решений. Подразумевалось соблюдение определенных правил, касающихся последовательности действий, сроков и взаимоотношений между Советом и Европарламентом, в предусмотренных ЕЕА случаях их взаимодействия.

Самое главное, что было сделано в механизме управления сообществами, — это подчеркнута важность и подтвержден принцип принятия решений в Совете *большинством голосов*. В ряд статей Договора о ЕЭС были внесены следующие формулировки: «Совет принимает решения квалифицированным большинством» (ст. 49, 56, 57, 149). Одновременно были оговорены условия, при которых для принятия решения Советом требовалось единогласие его членов.

Однако принцип единогласия при принятии решений не был окончательно устранен и тогда, когда могло происходить голосование по принципу большинства. Положения Люксембургского протокола 1966 г. отнюдь не утратили силу. Так, в том случае, если проект решения в Совете существенно затрагивал интересы одного или нескольких государств-членов, решение могло откладываться до тех пор, пока участники заседания не придут к консенсусу. Таким образом, наблюдалась известная непоследовательность и противоречивость, заложенные в самом подходе к принципу принятия решений.

Тем не менее, несмотря на определенные противоречия и сложности, разработка и принятие Единого европейского акта показали, что государства — члены сообществ выходят за рамки чисто экономической интеграции и стремятся координировать свои действия, вырабатывать общую политику в сфере международных отношений и внешней политики. Единый европейский акт явился первым значимым пересмотром учредительных договоров.

Кроме того, обозначились изменения в соотношении материального и процессуального права. Институты сообществ стали уделять больше внимания процессуальной стороне дела. Это было обусловлено стремлением государств-членов к созданию определенных гарантий против принятия решений, отражающих частные или сиюминутные интересы. Рост массива процессуальных норм продолжал заложенную в Римских договорах тенденцию. Он коснулся не только процессуальных актов, но и главным образом общих установлений.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 5
Дальнейшая эволюция европейского права: Маастрихтский договор 1992 г. и Амстердамский договор 1997 г.

5.1. Правовая характеристика Маастрихтского договора и его существенные элементы

Сорок лет экономической интеграции подготовили почву для интеграции политической. Общие ресурсы, единая экономическая политика, общие институты и другие результаты совместной деятельности европейских стран привели к росту их политического веса в международных отношениях.

Суть нового витка интеграции состояла в том, чтобы по возможности преодолеть отрыв, обособленность решения экономических проблем от внешнеполитических, дополнить взаимодействие государств-членов в проведении общих политик: валютной, экономической, сельскохозяйственной, торговой, социальной и более тесным сотрудничеством в сфере международных отношений, создания системы безопасности и в борьбе с преступностью. Так, Единый европейский акт особо оговаривал, что через пять лет после его вступления в силу государства-члены должны изучить вопрос о необходимости пересмотра раздела III «Положения о европейском сотрудничестве в области внешней политики» (п. 12 ст. 30).

ЕЕА носил в значительной мере переходный характер, он не был реализован в полном объеме и не мог стать правовой базой дальнейших преобразований, в силу чего возникла необходимость внести ряд важных изменений и дополнений как в учредительные договоры, так и во всю *правовую систему* сообществ. Так, актуальными по-прежнему являлись проблемы расширения сотрудничества в сфере внешней политики и политики безопасности, требовалось дальнейшее продвижение вперед в реализации политики *сближения правовых систем* государств — членов сообществ, разработка новых правовых актов, касающихся введения единой валюты, развития механизма экономического и валютного союза, единой социальной политики.

Подготовительная работа заняла относительно немного времени, но по своему характеру была напряженной и полной разных осложнений. [illegible] проекта договора стало главным вопросом на специально созванном заседа-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в Маастрихте, провинциальном южном городке Голландии. Проект был одобрен главами государств и правительств всех 12 стран-участниц и стал официально именоваться **Договором о Европейском Союзе**.

После принципиального одобрения Договора потребовалось около двух месяцев для окончательной доработки его текста. Так, по ряду положений были составлены различные варианты формулировок, выбор одной из которых имел принципиальное значение для определения не только направлений и этапов развития, но и сущности **Европейского Союза**. Так, например, в ст. 1 предстояло либо оставить положение о том, что *целью Союза является федерация*, либо заменить его расплывчатой и неопределенной фразой о *«все более тесном союзе народов»* (что и было сделано).

Согласование окончательного текста завершилось подписанием Договора 7 февраля 1992 г. После этого был открыт процесс его ратификации в парламентах государств-членов. Ни один другой учредительный договор не сталкивался на этапе ратификации со столь серьезными трудностями. Так, в Великобритании, где у интеграции вообще, а у Маастрихтского договора в особенности имелось много противников, ратификация в парламенте была на пороге срыва и только решительная позиция правительства, связавшего ее исход с вопросом о доверии, привела к успешному голосованию.

Договор о Европейском Союзе продолжил традицию учредительных договоров и Единого европейского акта. Это объемный документ, охватывающий широкий круг вопросов. Его нормы достаточно полно определяют правила поведения участников регулируемых отношений.

Под общим наименованием «Договор о Европейском Союзе» сведены воедино несколько блоков, многие из которых по своей значимости вполне могли бы быть предметом отдельных документов. В Договоре семь разделов, благодаря которым вносится множество поправок в предыдущие договоры, не изменяющие их смысла.

В разделе 1 «Общие условия» провозглашается учреждение Европейского Союза, определяются его главные цели, принципы построения.

Наиболее весомым по содержанию является раздел II «Положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество, с целью учреждения Европейского сообщества», в котором:

- уточнены основные направления деятельности Европейского сообщества;
- закреплена [illegible] система;
- установлено гражданство Европейского Союза;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

литиках» Сообщества, в том числе об экономической и валютной политике, включая механизмы их реализации.

Вслед за разделом II, выделяющимся, соответственно, своими размерами, идут разделы о поправках в другие два учредительных договора:

- раздел III «Положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское объединение угля и стали»;
- раздел IV «Положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии».

Новые направления интеграции, ознаменовавшие учреждение **Европейского Союза**, изложены в двух последующих разделах:

- раздел V «Положения об общей внешней политике и политике безопасности»;
- раздел VI «Положения о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел».

Договор о Европейском Союзе завершается разделом VII «Заключительные положения».

Маастрихтский договор считается весьма сложным для понимания. Интерпретация многих его положений предполагает обращение к другим правовым актам, в особенности к Парижскому и Римским учредительным договорам. Принципы декларируются не только в «Общих условиях», но и в других разделах Договора.

Его особенность состоит в том, что Договор о Европейском Союзе содержит обстоятельно разработанные, детализированные статьи, для уточнения положений которых и создания работающего механизма реализации Договор сопровождается дополнительными документами. В их число входят: десять протоколов, восемь деклараций и одно соглашение.

К числу наиболее важных протоколов следует отнести:

- Протокол об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка;
- Протокол об Уставе Европейского валютного института;
- Протокол об Экономическом и социальном комитете и Комитете регионов;
- Протокол о переходе к третьему этапу развития Экономического и валютного союза.

Фактически подобные протоколы являются соглашениями участников по принципиальным вопросам дальнейшего развертывания экономической интеграции в рамках Европейского Союза.

Декларации, приложенные к Маастрихтскому договору, имеют более общий характер, чем протоколы. Не все декларации по содержанию [illegible] все необходимы «с одной стороны, в качестве добавления к статьям и их

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

просов, возникающих в процессе функционирования Европейского Союза».

Особо следует выделить следующие декларации:

- Декларацию о гражданстве государства-члена;
- Декларацию о Европейском фонде развития;
- Декларацию о роли национальных парламентов в Европейском Союзе;
- Декларацию о Западноевропейском Союзе;
- Декларацию о праве доступа к информации.

Если свести Договор к самому главному, то оно, по мнению Винфрида Бёттхера, профессора Рейнско-Вестфальского университета в г. Аахен, заключено в преамбуле и трех его разделах:

- построение Союза;
- общая внешняя политика и политика безопасности;
- сотрудничество во внутренней и правовой политике[1].

Маастрихтский договор не отменяет и не заменяет Парижский договор 1951 г. и оба Римских договора 1957 г. Таково же его соотношение с Единым европейским актом 1986 г. «Маастрихтский договор, — как полагает Анри Обердорфф, — вводит концепцию Европейского Союза в качестве институционального венца существующих сообществ[2].

Формально же он создает новую структуру — Европейский Союз и одновременно вносит изменения и дополнения в учредительные договоры о ЕСУС, ЕЭС, Евратоме. Все три Договора сохраняют свои силу.

Вместе с тем Маастрихтский договор сыграл очень важную роль в развитии интеграции в Европе. В первой же статье говорится о том, что он «знаменует собой новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы, в котором принимаемые решения направлены на наиболее полное удовлетворение потребностей граждан» (ст. А).

Общие положения в Маастрихтском договоре занимают немного места. Главное внимание уделяется нововведениям. При этом Римский договор 1957 г. изменяется существенно: в Договоре о ЕЭС прежнее наименование Сообщества — *Европейское экономическое сообщество* — меняется на *Европейское сообщество*, тем самым подчеркивая главенствующую роль ЕЭС в системе сообществ.

Своими положениями, достаточно объемными, об общей внешней политике и политике безопасности Маастрихтский договор от-

---

[1] *Бёттхер В.* Маастрихтский договор: О будущем Европы. М.: Российская академия управления [illegible]

[2] *Европейская* интеграция: современное состояние и перспективы: Сб. науч. ст. / [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

уровню согласования своих действий на международной арене: «Союз начинает проводить общую внешнюю политику и общую политику безопасности» (ст. J).

Нововведением стали также положения о сотрудничестве в сфере правосудия и внутренних дел, выделенные в отдельный общий раздел. Такое сотрудничество не предусматривалось ни Парижским (1951), ни Римскими (1957) договорами, ни последующими документами учредительного характера. Речь шла о согласовании:

- политики предоставления убежища;
- правил пересечения границ государств-членов и иммиграционной политики, включая вопросы борьбы с несанкционированной иммиграцией;
- условий проживания граждан третьих стран на территории государств-членов, включая восстановление семей и получение работы по найму.

Договор содержит также положения, направленные на создание Экономического и валютного союза, введение единой валюты в рамках Европейского Союза. Участники Маастрихтского договора подписали *Соглашение о социальной политике* (не распространялось на Великобританию, которая не поддержала расширение полномочий сообществ в этой сфере), в котором поставили перед собой следующие цели: содействие занятости, улучшение условий жизни и труда, надлежащая социальная защита, диалог между управлением и трудом, развитие человеческих ресурсов.

Маастрихтский договор создал существенные предпосылки — институционные, правовые, организационные — для *укрепления единства в рамках интеграционных процессов*. Принципиальное значение для этого имело закрепление в Договоре института гражданства Европейского Союза, что самым тесным образом связано с *признанием основных прав человека* также и «европейскими» правами, которые должны принадлежать гражданам Союза.

Маастрихтский договор, основываясь на «принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод в том виде, в котором они изложены в европейской конвенции о защите прав человека», прежде всего провозгласил *принцип гражданства Европейского Союза* (ст. 8). В Договоре дается уточнение, согласно которому «гражданином Союза является любое лицо, имеющее гражданство одного из государств-членов. Гражданство Союза дополняет, но не заменяет гражданства страны происхождения» (ст. 17-1). Таким образом, речь идет о *наслаивающемся гражданстве*, которое увеличивает объем прав европейцев. В качестве приложения к Договору была принята *Декларация о гражданстве государства-члена*, предоставляющая определять наличие такого гражданства исходя из национального

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

право и политику государства-члена в этом вопросе.

Статья 17-2 гласит: «Граждане Союза пользуются правами и подчиняются обязательствам, вытекающим из Договора». В Договоре права, свободы и обязанности не составляют отдельного раздела, они регулируются в основном по сферам деятельности Союза, но в связи с трактовкой вопроса о гражданстве выделяются в некоторые новые положения.

Во-первых, расширяются права и свободы граждан в сфере передвижения в границах Европейского Союза.

Во-вторых, особо закрепляются *политические права гражданина Союза* (в первую очередь избирательные), проживающего на территории государства-члена, гражданином которого он не является:

- муниципальный уровень — каждый гражданин Союза, проживающий в государстве-члене, гражданином которого он не является, имеет право избирать и быть избранным на муниципальных выборах на тех же началах, что и гражданин данного государства (п. 1 ст. 8b); однако ни активного, ни пассивного права на выборах в национальный парламент такой гражданин Союза не получил;
- наднациональный уровень — гражданину Союза предоставляется право избирать и быть избранным в Европарламент по местожительству на равных началах с гражданами данного государства (п. 2 ст. 8b);
- гражданин Европейского Союза обладает правом на дипломатическую и консульскую защиту на территории третьего государства, в котором его государство не имеет своего собственного дипломатического или консульского представительства, на тех же условиях, что и гражданин государства-члена, у которого такое представительство существует (ст. 8c);
- граждане Европейского Союза имеют право обращаться, индивидуально или совместно с другими гражданами или лицами, с петицией в Европейский парламент по вопросу, который входит в его компетенцию;
- граждане Европейского Союза имеют право обращаться к омбудсмену с жалобами, касающимися случаев плохой организации деятельности институтов и органов сообществ и Союза, за исключением Суда или Суда первой инстанции, выступающих в своей судебной роли.

Несмотря на выделение главного, ведущего звена в системе трех Сообществ — Европейского экономического сообщества (бывшее ЕЭС), без упразднения двух других сообществ и без слияния в единое целое, был учрежден Европейский Союз, дополненный сферами правовой и реформы сотрудничества в соответствии с Маастрихтским договором.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вора, «с соблюдением принципа субсидиарности» (ст. 2). «В тех областях, в которых Союз не имеет исключительных полномочий, он может действовать в соответствии с принципом субсидиарности лишь в том случае, когда предусмотренные цели действия не могут быть полностью достигнуты государствами-членами и, таким образом, по причине большого размаха или значительного эффекта могут быть лучше реализованы на уровне сообщества» (ст. 5).

Итак, текст Маастрихтского договора предусматривает увеличение полномочий Сообщества, однако в рамках ограничений, накладываемых *принципом субсидиарности*. Этот принцип позволяет провести различие между *исключительными* и *дополнительными полномочиями*. Например, множество новых полномочий могут реализовываться на уровне сообщества: образование, обучение профессии и дела молодежи, культура, здравоохранение, защита потребителей, трансъевропейские сетевые услуги, промышленность, услуги общего экономического интереса.

Интенсификация межправительственного сотрудничества также является важным пунктом в деятельности Союза, который основывается на четких приоритетах:

- приоритет интеграции сообществ: их полномочий и политики;
- два приоритетных направления сотрудничества: в области внешней политики и политики общей безопасности; полиции и судов в области уголовного права.

Эта стратегия трех приоритетов, по мнению Анри Обердорффа, является «компромиссом, который позволяет продолжать европейское строительство, не сводя все к логике процесса интеграции, которую европейские государства поддерживают в разной степени».

Внешняя политика и политика общей безопасности являются значительным нововведением Договора о создании Европейского Союза. Так, Союз определяет и осуществляет внешнюю политику и политику общей безопасности для достижения следующих целей (ст. 11):

- сохранение общих ценностей, основных интересов, независимости и территориальной целостности союза;
- усиление безопасности в рамках союза, поддержание мира и усиление международной безопасности;
- развитие и углубление демократии и правового государства.

Для достижения этих целей «союз определяет принципы и основные направления внешней политики и политики общей *безопасности*, определяет совместные стратегии, утверждает совместные действия и позицию сообщества» (ст. 12).

В Маастрихтском договоре предусматриваются ставшие традиционными формы сотрудничества: *информирование*, *консультирование*, *координ[illegible]* должны информировать друг друга и консультироваться с Советом

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ней политике и политике безопасности, с тем, чтобы их совместное влияние обеспечивало максимально возможную эффективность путем согласованных и единых действий. В необходимых случаях Совет должен определять общую позицию для всех стран, входящих в Европейский Союз.

Еще одной новеллой в Маастрихтском договоре является «общая оборона». Как сказано в ст. J, общая внешняя политика и общая политика безопасности включают вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и формирования общей оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в общую оборону. Таким образом общая внешняя политика и общая политика безопасности могут способствовать переходу Европейского Союза к высокой степени *политической интеграции.*

5.2. Институциональная система Европейского Союза

Примечательно, что с учреждением Европейского Союза не были созданы новые институты и другие органы. Как установлено в статье С Договора, в Евросоюзе действует единая институциональная система. Так, прежние институты сохранялись, их сферы деятельности, основные функции и компетенция не подверглись сколько-нибудь существенному пересмотру, однако названия многих институтов изменились. На заседании 8 ноября 1993 г. Совет Европейских сообществ — своеобразный орган представительства интересов государств-членов принял решение о том, чтобы именоваться впредь *Советом Европейского Союза.* Также были переименованы:

- Комиссия Европейских сообществ — в *Европейскую комиссию;*
- Палата аудиторов — в *Европейскую палату аудиторов.*

Важнейшим шагом в системе управления стало закрепление Европейского совета, не предусмотренного ранее учредительными договорами, в качестве главного, руководящего органа: «Европейский совет дает Союзу необходимый побудительный импульс для развития и определяет общие политические ориентиры». Потребность в Европейском совете возникла тогда, когда стало ясно, что решение наиболее важных вопросов, касающихся внутренней жизни сообществ или затрагивающих политические отношения между государствами-членами, а также внешние сношения, требует участия «первых лиц», каковыми являются президенты либо главы правительств стран-членов. Оставляя неизменными структуру и функции Европейского совета, утвержденные ЕЕА, Договор о ЕС расширяет поле его деятельности. Так, на основе доклада Совета министров, принятого квалифицированным большинством по рекомендации Комис-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Совет министров, в свою очередь, на основе заключения Европейского совета принимает квалифицированным большинством рекомендации по основным направлениям экономической политики. В области внешней политики и общей безопасности Европейский совет самостоятельно определяет принципы и главные направления, которыми Совет министров затем руководствуется.

Произошло определенное усиление роли Европейского парламента: возросло его участие в назначении членов Комиссии, в разработке и принятии совместных решений, в усилении внимания к нему со стороны Совета и Комиссии.

Маастрихтский договор усовершенствовал процесс принятия решений. Статья 189B дополняет *«процедуру сотрудничества»* процедурой *«совместного решения»*. На с. 54—55 представлены все этапы процесса принятия решения наиболее важных внутри- и внешнеполитических вопросов, затрагивающих государства, которые входят в Европейский Союз (на основе ст. 189b Маастрихтского договора).

На первой стадии новый процесс почти не отличался от практики принятия решений со времен Римских договоров и ЕЕА. Инициативы, выдвинутые представителями различных социальных и институциональных объединений, лежат в основе того или иного предложения Комиссии. С инициативами выступают группы интересов, предприятия, а также правительственные институты, институты сообществ, в том числе и Европейский парламент. Однако у этих инициатив нет правовой основы, что, по мнению Д. Сиджански, «придает им оттенок неофициального влияния». Маастрихтский договор наделил Европейский парламент правом требовать от Комиссии предложений по вопросам, которые он считает важными. Однако только Комиссия правомочна запускать процесс принятия решения путем внесения своего предложения.

Начало второй стадии проходит в соответствии с процедурой, предусмотренной ЕЕА и воспроизводимой в ст. 189c Договора о ЕС. После поступления инициативы Комиссия представляет свое предложение в Европейский парламент и в Совет Европейского Союза, но Совет выносит свое решение лишь после заключения Европарламента. Принятое квалифицированным большинством в Совете совместное решение (первый вариант) возвращается в Европарламент для второго чтения. Совет и Комиссия информируют Европарламент о причинах, побудивших их занять ту или иную позицию. Располагая детальной информацией, исходящей из двух учреждений, Европейский парламент может утвердить совместное решение, внести поправки или отклонить это решение. Именно здесь и проявляются различия между положениями ЕЭА и положениями Договора о ЕС, ставшими еще более [illegible], когда Сове-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

проголосовал Парламент (второй вариант) или когда он столкнулся с отклонением решения (третий вариант).

В первом варианте (а) Совет может утвердить совместное решение квалифицированным большинством, потому что оно выражает совпадение позиций трех институтов. Во втором варианте (б) Парламент передает поправки Совету и Комиссии, которые должны вынести свое заключение. В третьем варианте (в), если Парламенту не удается подтвердить свое отклонение абсолютным большинством, он предлагает поправки согласно той же мажоритарной системе. В последнем случае в действие снова вступает второй вариант (б), относящийся к процедуре поправок.

Когда Европейский парламент предлагает поправки к совместному решению, он их передает на заключение в Комиссию. Если заключение Комиссии носит положительный характер, это означает изменение и первоначального предложения, что позволяет Совету утвердить совместное решение квалифицированным большинством. Из этого следует, что Комиссия лишь применяет общее правило, согласно которому она может в любой момент изменить свое предложение, от которого Совет может отказаться лишь *при условии единогласия*. Таким образом, единогласием защищается неприкосновенность предложения Комиссии и усиливается ее влияние на переговорах по принятию решений.

Совет правомочен также принимать решение квалифицированным большинством, предусмотренным Договором о ЕС, при условии, что Комиссия изменяет свое предложение и соглашается с поправками, принятыми Советом. Совет может утверждать только единогласные поправки, по которым Комиссия дала отрицательное заключение. Если поправки не были приняты, Парламент может позволить «убедить себя принять поправку или прибегнуть к крайней мере — отклонить их»[1]. Таким образом, самым важным в процедуре принятия решения является следующее:

- Европейский парламент *имеет право отклонить предложение*, что естественным образом усиливает его авторитет;
- Европейский парламент *может предложить поправки* к совместному решению, в случае непринятия которых через *Согласительный комитет* назначается новая процедура, т.е. если Совету не удается принять свое решение, президент Совета совместно с президентом Европарламента немедленно созывает Согласительный комитет, объединяющий на паритетных началах членов Совета и столько же представителей Европарламента.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

между Советом и Парламентом при содействии Комиссии. Вмешательство Согласительного комитета в процесс принятия решения *является нововведением*. Для выполнения своей миссии Согласительный комитет стремится разработать такой общий проект, который был бы одобрен квалифицированным большинством представителей Совета и большинством представителей Парламента.

Возможны две ситуации, в зависимости от того, утвердит или не утвердит Согласительный комитет общий проект.

В случае утверждения проект представляется на окончательное одобрение двух институтов. Можно считать, что вероятность положительного голосования Совета возрастает в зависимости от того, одобрили ли ранее его представители этот проект (и главное — тем же квалифицированным большинством). Окончательно документ принимается при условии, что его одобряют оба института.

Если проект не утверждается, то предложение о решении рассматривается как не принятое, если только Совет не решит подтвердить совместное решение квалифицированным большинством. При таком условии (если абсолютное большинство депутатов Европарламента отказалось голосовать против принятия совместного решения) решение принимается окончательно. Во избежание оппозиции Европейского парламента Совет может внести в совместное решение поправки, предложенные Парламентом.

Что касается Комиссии, то следует заметить, что при наличии ее отрицательного заключения по поводу поправок, предложенных Парламентом на этой стадии — «стадии примирения» между институтами с законодательными функциями, требуется единогласие в Совете. «Процедура примирения» позволяет Парламенту и Совету изменить первоначальное предложение Комиссии без ее согласия и без единогласия в Совете, но при условии одобрения общего проекта обоими институтами. Таким образом, первоначальный диалог между Комиссией и Советом заменяется на диалог между Советом и Парламентом — институтами, призванными совместно исполнять законодательную функцию по предложению исполнительной власти.

Что касается третьего варианта (в), т.е. отклонения совместного решения, то сообщение о таком намерении должно быть без промедления передано Совету. Совет вправе сразу созвать Согласительный комитет, чтобы внести уточнение в свое решение. После чего Европейский парламент оказывается перед выбором: либо подтвердить абсолютным большинством отклонение совместного решения, либо предложить поправки при аналогичном способе голосования. В первом случае следствием отклонения решения станет неприня-

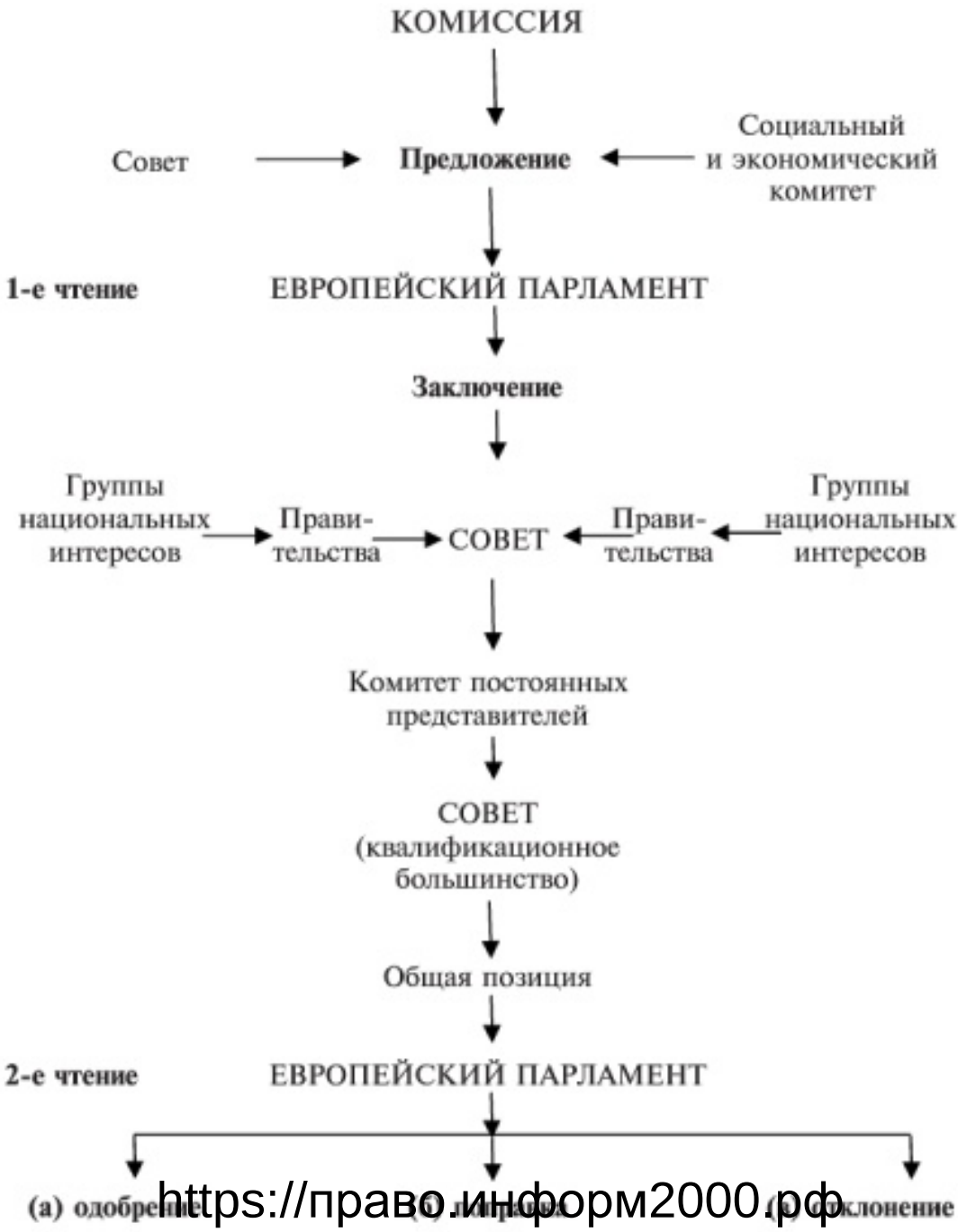
https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

В СООТВЕТСТВИИ СО СТ.189В МААСТРИХТСКОГО ДОГОВОРА

Первый этап: Комиссия (выработка предложения)

Второй этап: Совет — Парламент — Комиссия



https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm





https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

по пути (б), т.е. внесения поправок.

Рассмотренный процесс принятия решений, продолжительность которого, согласно ст. 189В, не должна превышать 9—11 месяцев, может закончиться не только непринятием решения, но и утверждением ряда документов Сообщества: регламентов, директив и решений, подписанных президентом Европейского парламента и президентом Совета.

Многие положительные черты *новой законодательной процедуры* заслуживают особого внимания. Так, Европейский парламент может с самого начала активно участвовать в процессе принятия решений, а в некоторых случаях и определять результат. Из политологии известно, что чем раньше осуществляется вмешательство в процесс выработки решения, тем больше вероятность влияния на конечный результат при учете, конечно, и других факторов. В этом отношении влияние Европарламента на процесс принятия решения возросло:

- право на инициативу, пусть ограниченное, дает возможность с самого начала участвовать в разработке предложений Комиссии;
- Европарламент, высказывая свое мнение о программе Комиссии, заблаговременно получает информацию о календарном плане подготовки решений Комиссии, что позволяет ему своевременно обсудить с ней очередность и последовательность принятия решений;
- на более поздней стадии процесса принятия решения Европейский парламент формулирует свое заключение после первого чтения предложения Комиссии, а Совет принимает во внимание это заключение при определении общей позиции в соответствии с процедурами «сотрудничества» и «совместного решения».

5.3. Правовая природа Европейского Союза по Маастрихтскому договору

Подчеркивая значение Маастрихтского договора, необходимо иметь в виду, что он «не решил и не мог решить все проблемы развития западно-европейской интеграции. Он отразил лишь ту меру готовности государств-участников пойти вперед, которая имелась не только на словах, но и на деле»[1]. Отсюда проистекают встречающиеся в Договоре неясности, противоречия, просто «белые пятна».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

сией на запрос депутатов Европарламента относительно *природы* Европейского Союза. Комиссия напомнила, что еще с Конгресса в Гааге в 1948 г. существуют два лагеря: «с одной стороны, «федералисты, которые выступают за то, чтобы европейским властям были переданы четко обозначенные полномочия, а с другой стороны, сторонники Союза, «унионисты», которые считают, что дальнейшее развитие Европы возможно только путем достижения компромиссов между государствами, сохраняющими полный суверенитет и не делегирующими никакие свои полномочия. Договор о Европейском Союзе не усилил раскол между этими двумя лагерями; он скорее объединил их в рамках общего компромисса».

Маастрихтский договор провозгласил решимость его участников обозначить «новый этап в развитии европейской интеграции, начавшийся с учреждением европейских сообществ, осознание ими исторического значения прекращения разделенности Европейского континента и необходимости создания прочных основ для строительства будущей Европы» (преамбула).

Однако следует отметить, что Маастрихтский договор и особенно торжественные декларации страдают завышенностью намерений.

Маастрихтский договор никоим образом не изменяет и не затрагивает действующие положения о *правосубъектности всех трех сообществ*: она сохраняется в полном объеме. Все три сообщества полностью сохранили свой статус. Что же касается общей *правосубъектности* Европейского Союза, то Договор не содержит ни одного положения, четко квалифицирующего статус Союза. Не дала ответа на этот вопрос и последующая практика, в том числе практика Суда европейских сообществ, а также нескончаемые научные дискуссии. Однако Маастрихтский договор содержит положения, говорящие об определенной *международной правосубъектности* Европейского Союза: в статье О устанавливаются правила приема в Союз, а государства, в него входящие, называются государствами — членами Союза.

Договор не переносит на Союз *полномочия*, которыми наделены сообщества, однако предусматривает некоторую его *компетенцию* в сферах общей внешней политики и общей политики безопасности, внутренних дел и правосудия.

Европейский Союз не выступает как единое целое в международных организациях, где действуют его государства-члены, однако, согласно п. 1 ст. J.5, председательствующее государство-член представляет Союз в вопросах, отнесенных к общей внешней политике и политике безопасности, позволяет государствам-членам, не входящим в ту или иную международную организацию, быть тем не

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

достатком следует считать отсутствие в Маастрихтском договоре положения *о предоставлении правоспособности Союзу в государствах-членах*, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами. Таким образом, Европейский Союз лишен права приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, а также выступать стороной в судопроизводстве.

Маастрихтский договор также нечетко определяет суть и ролевые функции Евросоюза, формулируя его задачу следующим образом: «*организовать, с помощью методов, характеризуемых сплоченностью и солидарностью, отношения между государствами-членами и между их народами*» (ст. А). Подобная формулировка не позволяет вполне определенно установить его статус.

Более полное, но не исчерпывающее представление о функциях Союза можно получить из перечня его *главных целей*. Так, Союз призван (ст. В):

- содействовать устойчивому и гармоничному экономическому и социальному прогрессу, особенно путем создания пространства без внутренних границ, экономического и социального сплочения и создания Экономического и валютного союза, в конечном счете включающего введение единой валюты;
- способствовать утверждению его индивидуальности на международной арене, особенно путем осуществления общей внешней политики и общей политики безопасности, включая возможное оформление в дальнейшем общей оборонительной политики, которая могла бы привести со временем к созданию общих сил обороны;
- усилить защиту прав и интересов граждан государств-членов посредством введения гражданства Союза;
- развивать тесное сотрудничество в области правосудия и внутренних дел;
- полностью сохранять достигнутый уровень интеграции и опираться на него, чтобы определить посредством применения предусмотренной процедуры, в какой мере политика и формы сотрудничества, сформулированные Маастрихтским договором, нуждаются в пересмотре для обеспечения эффективности механизмов и институтов сообществ.

Таким образом, Европейский Союз должен развивать свою деятельность в самых разных направлениях, решать задачи, возникающие в различных сферах интеграции. Существующая в нем единая институциональная система призвана обеспечивать согласованность и преемственность всей его деятельности.

Несмотря на [illegible] от правовой природы сообществ, он в то же время «выходит за рамки

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

шения конкретных политических задач»[1].

Особенностью Евросоюза, унаследованной от сообществ, является его создание для решения глобальных, долгосрочных задач, носящих комплексный характер. «Это, — как считает Б.Н. Топорнин, — отнюдь не конъюнктурное межгосударственное образование, которое нередко встречается в мировой практике, когда того требуют интересы частного характера, например совместного пользования природными ресурсами, реализации общих проектов в сфере культуры, региональных связей. Европейский союз выходит далеко за рамки временных оборонительных союзов и даже многосторонних систем коллективной обороны, которые порой быстро создаются, но столь же быстро распадаются»[2].

Таким образом, отождествление Европейского Союза с конфедеративным образованием не является правомерным.

Важным представляется то обстоятельство, что Европейский Союз в его настоящем облике рассматривается в качестве динамичного, развивающегося феномена, перспектива движения которого обозначена в Договоре. Это «*углубление солидарности между народами, более тесное сближение экономик, экономический и социальный прогресс народов и — как генеральная цель — создание самого тесного союза народов*». Последнее положение зафиксировано не только в *преамбуле*, но и в статьях Договора. Так, в ст. А сказано: «Договор знаменует собой новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы, в котором принимаемые решения направлены на наиболее полное удовлетворение потребностей граждан».

Однако победивший в ходе подготовки текста Договора о Европейском Союзе прагматический подход, «изъял из обращения» вопрос о *федералистском понимании* Европейского Союза не только на этапе заключения Маастрихтского договора, но и на обозримое будущее. Что же касается формулировок относительно *союза народов*, то они носили не столько юридический, сколько политический характер.

Несмотря на это, «профедералистские» тенденции все же нашли свое отражение в Договоре в следующих положениях:

- расширения компетенции общих институтов сообществ и Союза;
- придания Европарламенту дополнительных полномочий;

---

[1] *Договор* о [illegible] М.: МИГ «Право», 1999. С. 16.

[2] [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

пейской валюты не позднее 1999 г.;
- установления гражданства Евросоюза;
- механизма общей внешней политики и общей политики безопасности.

Таким образом, Маастрихтский договор, как и Единый правовой акт, не внес в определение правовой природы Европейского Союза ничего нового.

5.4. Амстердамский договор и реформа Европейского Союза

Маастрихтский договор оказался недостаточно перспективным для того, чтобы получить ответы на новые вопросы, возникающие в ходе развития интеграции.

Перед Европейским Союзом встали новые серьезные проблемы, проистекавшие из кардинальных перемен на континенте. Так, на первый план вышло ожидаемое расширение его состава.

Убеждение в необходимости существенной реформы *институциональной системы* Европейского Союза для «освоения ожидаемого роста своих рядов» стало всеобщим. В течение 1995 г. институты Союза изучали состояние дел, а особенно ход выполнения положений Маастрихтского договора. Сложившаяся ситуация побуждала как государства-члены, так и институты ЕС к незамедлительным действиям, направленным на то, чтобы внести в организацию и деятельность адекватные перемены.

Характерно, что в самом Маастрихтском договоре был *заложен механизм его ревизии*. Так, в разделе VII «Заключительные положения» предусматривается, что правительство любого государства-члена или Комиссия могут представить Совету предложения об изменении договоров, на которых основан Союз. В случае, если Совет после консультаций с Европейским парламентом и, если это понадобится, Комиссия дадут заключение о необходимости созыва конференции представителей правительств государств-членов, то такая конференция должна быть созвана председателем Совета с целью определения при общем согласии поправок, которые должны быть сделаны к этим договорам. Поправки должны вступать в силу после ратификации всеми государствами-членами в соответствии с их конституционными процедурами.

Межправительственная конференция открылась 29 марта 1996 г. в Турине (Италия). Новый Договор разрабатывали 15 государств, в результате чего не обошлось без разногласий, отражающих «особые интересы» [illegible] интеграции. Отсюда проистекают «компромиссность и половинчатость од-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нальных позиций и многое другое»[1]. Однако в целом итоги Межправительственной конференции показали, что главные трудности были преодолены.

В июне 1997 г. в Амстердаме (Голландия) состоялась сессия Европейского совета на высшем уровне, на которой был одобрен проект нового Договора, а в октябре 1997 г. состоялась торжественная церемония подписания главами государств и правительств. Полное название Договора — **Амстердамский договор об изменении договора о Европейском Союзе, договоров, учреждавших Европейские сообщества, и ряда связанных с ними актов**.

Амстердамский договор представляет собой достаточно объемный и сложный документ, в тексте которого содержатся изменения, дополнения и другие поправки учредительных договоров, включая Парижский договор 1951 г. о ЕОУС, Римские договоры 1957 г. о ЕЭС и Евроатоме и Маастрихтский договор 1992 г. о Европейском Союзе.

По своей структуре Амстердамский договор относится к числу сложных документов: подразделяется на разделы (секции), главы и статьи. В его текст непосредственно включено, а также к нему приложено немало протоколов и деклараций.

Декларации и протоколы, приложенные к Амстердамскому договору, содержат более конкретные положения, касающиеся основных прав и фундаментальных свобод человека. Так, в Декларации 2 о смертной казни говорится о том, что большинство государств-членов ратифицировало Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающий отмену смертной казни. Таким образом, сам факт принятия Европейским Союзом данного акта подчеркивает *связь и преемственность права сообществ и права Совета Европы в сфере прав и свобод человека*.

Стоит также отметить, что в Амстердамском договоре развиваются положения о *защите фундаментальных прав человека в суде*. Положение Маастрихтского договора о том, что Союз уважает основные права человека в том виде, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права сообществ, сохранено без изменений. Вместе с тем, что весьма существенно, ст. L Маастрихтского договора получила дополнение, разрешившее Суду Европейских сообществ применять приведенное выше положение при

[1] *Капустин А.Я.* Европейский союз. Интеграция и право. М.: Изд-во Рос. университета дружбы народов, 2000. С. 20.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

подпадают под его юрисдикцию.

Амстердамский договор характерен также тем, что он значительно усилил защиту прав и свобод человека — государства-участники *приняли решение о санкциях*, налагаемых на нарушителей принципов, лежащих в основе Евросоюза. Государства-члены могут теперь быть даже *исключены* из Союза за серьезные и постоянные нарушения, к которым относятся нарушения основных прав и свобод человека. Существенно, что Амстердамский договор *установил процедуру* назначения такого рода санкций. Кроме того, требования, связанные с соблюдением прав и свобод человека, относятся не только к государствам-членам. Они представляют собой непременное условие, учитываемое при решении вопроса о приеме новых членов. Статья О Маастрихтского договора, трактующая условия приема, изменена в Амстердамском договоре таким образом, что теперь с просьбой о приеме может обращаться только европейское государство, которое уважает принципы, установленные в п. 1 ст. F.

В Амстердамском договоре особо подчеркнуто значение *социальных прав*. В преамбулу Договора о Европейском Союзе добавлен четвертый пункт, посвященный приверженности государств-членов фундаментальным социальным правам, как они определены Европейской социальной хартией 1961 г. и Хартией основных социальных прав трудящихся 1989 г.

Амстердамский договор ввел совместное управление социальной политикой, под которой следовало понимать соблюдение внутренних и внешних границ, общую визовую политику, реализацию права убежища и иммиграции, а также сотрудничество в области судебного производства по гражданским делам. Кроме того, он предусматривал эффективную борьбу с социальной изоляцией, за равенство шансов, за равноправие мужчин и женщин при оплате труда. Таким образом, как отмечает Д. Сиджански, получила развитие «европейская модель социальной политики, европейская модель общества».

К Амстердамскому договору приложена Декларация о статусе церквей и неконфессиональных организаций. В Декларации говорится об уважении к религиозным объединениям и одновременно отмечается, что Европейской Союз уважает статус философских и неконфессиональных организаций и свободен от предубеждений по отношению к ним. Данные положения сформулированы, однако, в самом общем виде и не раскрываются ни в тексте самой Декларации, ни в других документах, связанных с ней, что затрудняет применение Декларации в качестве правового акта.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

зано также с развитием новых технологий в современном мире. Так, в ст. 231b Маастрихтского договора внесена поправка, распространяющая с 1 января 1999 г. на все институты и учреждения Европейского Союза обязанность обеспечивать *защиту человека в сфере использования и передачи персональных данных.*

Амстердамский договор продолжает развивать *принципы недискриминации.* Равноправие мужчины и женщины записано отдельной строкой в качестве одной из главных задач европейских сообществ (ст. 2). В ст. 3 добавлен пункт, требующий от всех государств — членов сообществ активных действий, направленных на устранение неравенств в принципе.

Что касается *гражданства* Европейского Союза, то в Амстердамском договоре об этом говорится прежде всего в связи с основными правами и свободами человека и недискриминацией. В нем соответствующие статьи выделены в отдельную часть, озаглавленную «Союз и гражданин», где четко прописано, что гражданство Европейского Союза дополняет, но не заменяет национальное гражданство.

Что касается институциональной системы Европейского Союза, то в целом она отличается устойчивостью своих основных конструкций. Однако общая тенденция ее развития — *усиление наднациональных черт интеграционных механизмов* — не только сохраняется, но и наращивает свои позиции.

Главные цели *реформы институциональной системы* были провозглашены в документах Межправительственной конференции в виде популярных лозунгов:

- усиление открытости и демократических начал в процессе принятия решений, приближение институтов и других органов Евросоюза к человеку;
- преодоление дефицита демократии путем расширения участия Европарламента в правотворчестве, особенно в «законодательстве»;
- пересмотр положений о «трех опорах», ведущий к включению в сферу права Союза вопросов общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничества по проблемам внутренних дел и правосудия.

Однако кардинальной реформе не суждено было состояться. Амстердамский договор охватывает отдельный Протокол, который устанавливает [illegible] расширения Евросоюза.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ческой структуре Евросоюза, сводятся к следующему:

- повышена роль Европарламента, с которым должен консультироваться председатель Совета;
- государства-члены могут передавать на рассмотрение Совета вопросы, касающиеся общей внешней политики и политики безопасности;
- председатель Совета вправе созывать чрезвычайные заседания Совета;
- водится новый пост Верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности (лицо, занимающее этот пост, одновременно является генеральным секретарем Совета и имеет подчиненный ему аппарат — отдел планирования политики и раннего предупреждения).

Если оценивать в целом происшедшие изменения на институциональном уровне после подписания Амстердамского договора, то прежде всего необходимо отметить *упрощение процедуры принятия решений по вопросам законодательного характера*: количество процедур было сокращено, а сами процедуры упрощены. Так, согласие Европарламента ранее было необходимо при рассмотрении вопросов гражданства, банковской системы, фонда структурных преобразований и развития, единой избирательной процедуры, заключения ряда международных соглашений и соглашений о присоединении. Согласно Амстердамскому договору остались только следующие случаи: 1) наложение санкций за нарушение фундаментальных прав; 2) присоединение; 3) единая избирательная процедура; 4) заключение ряда международных соглашений.

В Амстердамском договоре были пересмотрены условия применения *процедуры совместного решения*. Так, установлено, что процедура совместного решения требуется в следующих случаях:

- принятие мер по обеспечению занятости (ст. 100d);
- обеспечение равенства условий и подходов в социальной политике (ст. 119);
- обеспечение здоровья людей, включая проведение необходимых ветеринарных и фитосанитарных мер (ст. 129);
- осуществление принципа открытости Европейского Союза (ст. 191a);
- принятие мер против мошенничества (ст. 209a);
- таможенное сотрудничество (ст. 116);
- статистика (ст. 213b);
- учреждение независимых консультативных структур по за-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

сается не только законодательных функций, но и, по мнению Д. Сиджански, «функций политического контроля и права активно участвовать в деятельности Европейского Союза». Помимо процедуры принятия совместного решения Европейский парламент применяет процедуру *соответствующего заключения*. Она используется при выработке санкций в случае «серьезных и неоднократных нарушений основных прав».

Расширение полномочий Европарламента сопровождается упрощением парламентских процедур, их сокращением. В результате остаются всего три процедуры: консультирование, принятие совместного решения и вынесение соответствующего заключения.

Исключена процедура *третьего чтения*, которая, по мнению «федералистов», «ставила Европейский парламент и Совет в оппозицию друг другу». Теперь они находятся на одном уровне, тем самым утверждая, по мнению Д. Сиджански, «двухпалатную структуру законодательной власти, которая обеспечивает двойное представительство государств-членов и народов, входящих в состав Союза, тем самым решительнее двигаясь по пути европейского федерализма».

Амстердамский договор утвердил также роль Европарламента в назначении председателя и членов Комиссии. Таким образом, Парламент получает право *инвеституры*.

Договором были утверждены предложения «федералистов» относительно Комиссии. Так, в текст Амстердамского договора записано, что Комиссия работает под политическим руководством своего председателя, которому дано право перераспределять портфели членов Комиссии, организовывать их работу и определять направления деятельности. Комиссия получила *право законодательной инициативы* в области уголовных преследований и борьбы с преступностью.

Кроме того, в тексте Договора вводится новое понятие *«конструктивное воздержание»*, под которым понимается следующее. Государство — участник ЕС может отказаться от голосования по тому или иному вопросу, в этом случае оно воздерживается и от активных мер по его осуществлению. Если число таких «конструктивных воздержаний» составило 1/3 государств — участников ЕС, которые сопроводили эту процедуру каким-либо совместным заявлением, то решение считается непринятым. Такая процедура распространяется на решения, принимаемые квалифицированным большинством.

Что же касается правовой природы Европейского Союза, то Амстердамский договор как и Маастрихтский, также не внес ничего определенного. Европейский Союз так и остается наднационального

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

полноправной основе заключать соглашения с государствами и международными организациями. Это порождает определенные юридические последствия, о которых говорится в ст. J.14, K.10 и в помещенной в Заключительном разделе Декларации к этим статьям. Так, если в целях проведения общей внешней политики и политики безопасности необходимо заключить соглашение с одним или несколькими государствами или международными организациями, Совет, действуя на основе *единогласия*, может поручить председателю, опираясь на Комиссию, подготовить и провести переговоры на этот счет. Такого рода договоры подписываются Советом, действующим на основе принципа единогласия, по рекомендации председателя. Ни одно соглашение не может быть обязательным для государства-члена, представитель которого в Совете заявил, что соглашение не отвечает требованиям *конституционной процедуры* данного государства-члена; другие государства-члены могут договориться, что соглашение временно действует по отношению к ним. Подобные условия распространяются также на сферу правового сотрудничества и сотрудничества по внутренним делам.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Раздел II
Общая характеристика права Европейского Союза

Тема 6
Понятие, особенности и структура европейского права

6.1. Понятие и специфика права Европейского Союза

В юридической науке отсутствует единство мнений относительно природы права Европейского Союза. Можно выделить три точки зрения на данную проблему. Согласно *первой* точке зрения право ЕС интерпретируется как право особого рода (*sui generis*), как право сообщества, в отношении которого государства-члены ограничили свои суверенные права. Однако право ЕС нельзя рассматривать как право обычной международной организации, поскольку оно является коммунитарным (наднациональным) по своей природе. *Вторая* точка зрения состоит в том, что европейское право рассматривается как международное право. *Третья* точка зрения акцентирует внимание на комплексном характере права Европейского Союза, обращая внимание на общность его с международным правом, однако не забывая и о национальном происхождении данной правовой системы.

Действительно, природа права сообществ разнообразна и своеобразна. Данное право столь же специфично, что и сами сообщества, и Европейский Союз в целом. Поэтому вопрос о том, что представляет собой это право, каково его соотношение с национальным и международным правом, и сегодня является предметом оживленных дискуссий, в центре которых находится сам «феномен европейской интеграции».

По данному вопросу мнения разделились: первый подход приравнивает право сообществ к *национальному праву* (конституциональный подход), а второй — к *международному праву* (учредительные договоры рассматриваются как международные).

Сторонники первого подхода исходят из прогнозов будущего интеграции, возможности утверждения на ее основе *федеративного образования*. Сторонники второго подхода подчеркивают изменчивость самого международного права, постоянно меняющего сложившие

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

никли изначально, т.е. с самого процесса формирования сообществ, видения их функций, роли и места в Европе.

Однако важнейшие перемены предопределялись появлением и усилением *коммунитарных (наднациональных) черт* права сообществ, которые наделяли институты сообществ полномочиями, позволяющими накладывать на государственные органы, предприятия, а также граждан государств-членов все более обширные обязательства, в силу чего право сообществ практически с самого начала в определенной мере отходило от классических моделей международного права.

Если проследить развитие интеграционных процессов в Западной Европе, то с самого начала были сформулированы и выдвинуты *три основных подхода* и соответственно *три организационные модели*, которые и сегодня определяют содержание и характер споров, ведущихся вокруг выбора путей интеграции на каждом ее новом этапе.

Возникающие споры, связанные с выбором организационной модели интеграции, нашли отражение во всех принятых решениях, касающихся европейской интеграции. Попеременно отражались те или иные воззрения на интеграцию, ее масштабы и формы, а нередко наблюдалось их взаимопереплетение. Свою роль играли конкретные экономические и политические интересы стран. Теория постоянно проверялась и изменялась под влиянием исторических условий, при которых осуществлялась интеграция.

6.2. Источники права Европейского Союза и их классификация

Важное значение для понимания природы права сообществ имеет классификация его источников, которая связана с определенными трудностями:

- своеобразием самого права сообществ, поскольку на него оказывают сильное воздействие и международное право, и национальное право, отличающиеся друг от друга, в частности, и по своим источникам;
- необходимостью сопоставления правовых актов, имеющих неодинаковое происхождение, отличающихся по характеру действия (прямому или опосредованному), относящихся к исключительным или конкурирующим полномочиям институтов и других органов сообществ;
- с тем, что объединенные в сообщества страны имеют различные правовые системы — большинство из них имеет континентальное право, включая романо-германскую правовую семью, в которой «основным, первостепенным и поч-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

меньшинство сохраняет систему *общего права*, принадлежащего англо-американской правовой семье, в системе источников которой «главенствующее положение занимает судебный прецедент — решение высших судов по конкретному делу, которое рассматривается как образец при разрешении аналогичных дел в последующем»[2].

Классификация, общепризнанная в практике правового регулирования, которая сегодня доминирует у юристов и которой следует Суд европейских сообществ, исходит из *критериев «происхождения» источников* — в одних случаях они имеют «международную родословную, т.е. привнесены, условно говоря, как бы извне, а в других — появились благодаря собственной правовой активности органов сообществ, т.е. являются как бы «домашней» продукцией»[3]. В соответствии с этим *право сообществ* подразделяется на две основные группы:

- *первичное право*, охватывающее, как правило, учредительные договоры, которые играют роль основных законов и торжественно именуются «конституцией» единой Европы;
- *вторичное право*, которое создается на основе первичного, в соответствии с его положениями и сопоставимо с обычными законами и подзаконными актами (правительственными постановлениями, министерскими распоряжениями и т.п.).

В такой иерархии отношений «первичное право» стоит выше, чем «вторичное» и, следовательно, акты первичного права обладают приоритетом, высшей юридической силой по сравнению с актами вторичного права.

6.3. Судебный прецедент в системе источников права Европейского Союза

Важное значение для определения природы права сообществ имеют решения Суда Европейских сообществ, в которых при рассмотрении конкретных дел не раз давались разъяснения по этому поводу. Так, при рассмотрении спора голландской транспортной фирмы Van Gend and Loos с Управлением финансов Голландии (решение Суда от 5 февраля 1963 г.) Суд Европейских сообществ отметил, что «целью Договора о ЕЭС было создание общего рынка,

[1] *Мухаев Р.Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Приор, 2001. С. 347.
[2] Там же. С. 349.
[3] [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

каждого его члена. Договор о ЕЭС — это больше, чем обычное международное соглашение, определяющее взаимные обязательства сторон. Сообщество представляет собой новый правопорядок международного права, в интересах которого государства ограничили свои суверенные права. Это правопорядок, субъектами права в котором являются не только государства-члены, но и индивидуумы». Таким образом, Суд принял решение, имеющее принципиальное значение, установив, что правопорядок сообществ — это *новый правопорядок*, не известный прежде мировой практике, пусть даже касающийся международного права.

Очень важное значение для понимания соотношения права сообществ и национального права имело также другое решение Суда Европейских сообществ в отношении ЕЭС, сильно повлиявшее как на практику, так и на теорию, принятое 15 марта 1964 г. по делу COSTA/ENEL. Не вдаваясь в подробности данного дела, следует привести следующую выдержку из решения Суда: «В отличие от обычных международных договоров, Договор о ЕЭС создал свой собственный правопорядок, который после вступления в силу Договора стал составной частью правопорядка государств-членов и который национальные суды обязаны соблюдать». Суд исходил из того, что государства-члены в соответствии с Договором признали и соответствующим образом документально закрепили определенные ограничения своих суверенных прав: ни одно из этих государств не вправе предпринимать в дальнейшем путем односторонних действий те или иные изъятия из общего принципа, отказываться от приоритета прав сообществ и таким путем восстанавливать прежний национальный правопорядок.

Таким образом, решением по делу COSTA/ENEL Суд Европейских сообществ не только подчеркнул значение права сообществ для национального правопорядка, но и особо указал на *автономный характер права сообществ*, отметил специфические черты, отличающие его, с одной стороны, от международного права, а с другой — от внутригосударственного (национального права). Положения, сформулированные в этом решении, сыграли важную роль в развитии правопорядка сообществ, поэтому почти во всех работах, посвященных праву сообществ, судебное решение 1964 г. приводится в качестве классического образца. Ни в одном из последующих решений Суда Европейских сообществ не ставился вопрос о пересмотре данного решения, оно не подвергалось критике ни в документах государственных органов, ни в научной литературе.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

правлении усиления его автономии, становления в качестве нового вида права. Поскольку сообщества все дальше отходили от концепции традиционной международной организации, право сообществ обособлялось от международного права. Вместе с тем интеграционная практика свидетельствовала и о другом, не менее важном обстоятельстве: подобно тому как сообщества, а затем и Европейский Союз, приобретая и осваивая *конфедеративные* и даже *федеративные* признаки, *не становились в целом государственным образованием*, право сообществ не трансформировалось в *традиционное национальное право*.

Если говорить о *стабильности* права сообществ, то она обусловлена тем, что закрепленные в нем положения не могут быть лишены юридической силы односторонними актами или иными действиями государств-членов. Ни один из учредительных договоров не допускает подобной ситуации. Да и Суд Европейских сообществ, исходя из судебной практики, твердо придерживается этого принципа.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 7
Природа правовой системы Евросоюза

7.1. Первичное право сообществ

Иерархия отношений в рамках права сообществ часто предопределяется в самих актах **первичного права**. После того как в Маастрихтском договоре 1992 г. были провозглашены принципы и цели сообществ на новом этапе интеграции, государства-члены сочли необходимым включить в текст Договора статью, обязавшую институты сообществ — Европарламент, Совет, Комиссию и Суд осуществлять свои полномочия на условиях и в целях, предусмотренных в учредительных договорах, а также в соответствии с данным Договором (ст. Е). Таким образом, акты институтов сообществ, в том числе носящие характер законов, *должны приниматься на основе и во исполнение положений, сформулированных в актах первичного права, отвечать критериям «конституционной» законности сообществ.*

В силу этого принципа, имеющего важное практическое значение, иерархия отношений между первичным и вторичным правом предполагает не только подчинение одних актов другим, но и *создание целостной системы правового регулирования.* Положения учредительных договоров и иных документов, охватываемых понятием «первичное право», в большинстве случаев сформулированы в общем виде или в виде программных принципов, в силу чего поручение институтам сообществ принять соответствующие правовые акты направлено на то, чтобы конкретизировать общие положения и создать механизмы их реализации.

Если говорить о самом понятии «первичное право», оно охватывает прежде всего *три учредительных договора*, на основе которых были созданы сообщества: Парижский договор о ЕОУС 1951 г. и два Римских договора 1957 г. — о ЕЭС и Евратоме. Учредительные договоры определили институты сообществ, их компетенцию, формы и методы деятельности. Они составили, таким образом, основу как материального, так и процессуального права сообществ. Не случайно, что вскоре после принятия этих учредительных договоров они стали все чаще сопоставляться с конституциями, а то и прямо именоваться конституционным правом сообществ. И чем дальше развивались сообщества, тем более заметной становилась основополагающая роль учредительных договоров, которые постоянно уточнялись и дополнялись с учетом новых факторов интеграции.

Вместе с учредительными договорами в первичное право вошли все

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

внесшей существенные изменения и дополнения в учредительные договоры, но в принципе сохранивший прежнюю правовую основу. «Европейские сообщества, — сказано в ст. 1, — основаны на договорах, учредивших Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии, и на последующих договорах и актах, изменяющих или дополняющих их».

Актом первичного права является Маастрихтский договор 1992 г., учредивший Европейский Союз «на базе Европейского сообщества, дополненного сферами политики и формами сотрудничества в соответствии с настоящим договором» (ст. А).

Амстердамский договор стал еще одним документом, который развивает и укрепляет принципы интеграции, заложенные еще в 1950-х гг.

Учредительные договоры и договоры, вносящие в них изменения и дополнения, входят в первичное право со всеми приложениями, протоколами, декларациями и иными сопровождающими их документами.

В целом учредительные договоры и другие акты первичного права представляют собой свод не только принципов, но и весьма конкретных и детальных норм. Так, логика построения учредительных договоров включает в себя:

- принципы общего рынка,
- политику в основных сферах интеграции,
- организационную структуру сообществ.

В организационной части — это обстоятельные документы, регулирующие разные стороны организации и деятельности институтов сообществ, распределение полномочий между ними.

Актами первичного права являются также Договор о слиянии 1965 г. (Договор о создании единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ), а также Решение о проведении прямых выборов 1976 г. (Акт о введении всеобщих и прямых выборов депутатов Собрания). В состав первичного права входят и договоры о вступлении новых государств в сообщества и в Европейский Союз.

Понятие «первичное право» охватывает также некоторые источники, относящиеся к так называемому неписаному праву в силу их значимости и качественных характеристик. Это прежде всего *правовые обычаи* и *традиции*, которые сложились за десятилетия существования сообществ. Нередко обычаи и традиции проистекают из политических документов (заявлений, деклараций, программ), которые впоследствии не были юридически оформлены.

Базовыми здесь являются принципы, признаваемые и провозглашаемые в конституциях государств-членов. Это всеобщие

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нормы международного права, в особенности те, которые защищают основные права и свободы человека. Сюда же следует отнести общие принципы процесса — как судебного, так и административного.

Как отмечает К.Д. Берхардт, «доктрина, суть которой состоит в том, что нормы права сообществ содержатся не только в учредительных договорах и правовых актах, но и в неписаном праве, последовательно отражается в решениях и заключениях Суда европейских сообществ»[1]. Суд нередко обращается к принципам права как к основанию своих выводов по конкретному делу. Подобный подход заложен в Договоре о ЕЭС:

- Суду предоставлено право обеспечивать сохранение единообразия сообществ при толковании и применении Договора (ст. 164);
- Суд компетентен принимать решения по спорам, возбуждаемым по мотивам нарушения не только самого Договора, но и правовых норм, связанных с его выполнением (ст. 173);
- в ряде статей Договора о ЕЭС содержатся прямые отсылки к *общим принципам права*, например предусматривается, что в отношении ответственности, вытекающей не из контрактов, Сообщество возмещает ущерб, нанесенный его органами или его служащими, «в соответствии с общими принципами права» (ст. 215).

Нормы первичного права имеют непосредственное действие. Так, в решении Суда Европейских сообществ по делу Simmenthal II (Saatliche Finanzverwaltung vs. S.P. Simmenthal) от 9 марта 1978 г. Суд установил, что «нормы права сообществ действуют непосредственно, в полном объеме и единовременно на всей территории сообществ с момента их вступления в силу в течение установленного срока действия. Эти нормы являются непосредственным источником прав и обязанностей для всех тех, кого они касаются, независимо от того, идет ли речь о государстве-члене или об отдельном человеке. Принцип прямого действия охватывает также каждый суд, который в пределах своей компетенции призван в качестве суда государства-члена защищать права, предоставленные каждому в соответствии с правом сообществ». Что касается правового статуса самих решений Суда Европейских сообществ, то следует отметить: континентальное право, утвердившееся в подавляющем большинстве стран Европы (в отличие от общего права), в очень редких случаях признает прецедент источником права. Поэтому решения Суда Европейских сообществ занимают особое место в системе правовых актов сообществ. Они не перечисляются в ст. 189 Договора о ЕЭС,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вующих в рамках сообществ, но тем не менее на практике играют немаловажную роль. Содержащиеся в них оценки и суждения по вопросам понимания и трактовки права сообществ признаются судами государств-членов в качестве *общеобязательных положений*, которым эти суды должны следовать.

7.2. Вторичное право сообществ

Наряду с первичным правом в праве сообществ существует **вторичное право**, которое называется также производным правом. Под ним понимается «совокупность правовых актов, принимаемых институтами и другими органами сообществ в соответствии и в рамках своих правотворческих полномочий»[1].

Само слово «вторичный» подчеркивает, что данное право вытекает из первичного права, опирается на него и не может ему противоречить. Объем вторичного права намного больше объема первичного, так как оно является прямым результатом деятельности институтов и органов сообществ.

Развитие институциональной системы сообществ, а также масштабов ее деятельности предопределяет постоянное увеличение объема вторичного права. Правотворческая активность институтов сообществ ограничена пределами, определенными их компетенцией, общими условия учредительных документов и принципами первичного права. Поэтому любой спор относительно юридической силы акта вторичного права предполагает рассмотрение прежде всего вопроса о том, как он соответствует первичному праву.

Вторичное право охватывает правовые акты как прямого, непосредственного действия, так и опосредованного действия. Критерии подразделения правовых актов на эти две разновидности оговорены в Договоре о ЕОУС и Договоре о ЕЭС. К актам прямого, непосредственного действия относятся *регламенты*, принимаемые Советом и Комиссией, в соответствии с Договором о ЕЭС. Они являются обязательными во всех своих частях и подлежат прямому применению во всех государствах-членах (ст. 189). Такая же правовая природа у *общих решений*, принимаемых в рамках ЕОУС. В ряде случаев в ЕЭС правовыми актами прямого действия являются *директивы*, а в ЕОУС — *рекомендации*, адресованные государствам-членам.

Правовые акты непрямого, опосредованного действия — это практически все остальное вторичное право. Для его применения в государствах-членах требуются определенные акты национального права.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

фикация правовых актов. Так, еще Договор о ЕОУС выделял три вида правовых актов, принимавшихся Высшим руководящим органом: *решения*, *рекомендации*, *заключения* (ст. 14).

Договоры о ЕЭС и Евратоме выделили уже не три, а пять видов правовых актов: *регламенты*, *директивы*, *решения*, *рекомендации* и *заключения* (соответственно ст. 189 и 161).

В Маастрихтском договоре была дана новая редакция ст. 189, из которой следует: «Для выполнения своих задач Европейский парламент, действуя совместно с Советом, Совет и Комиссия принимают регламенты, директивы и решения, дают рекомендации и заключения».

Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах.

Директива обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий.

Решение является обязательным во всех своих частях для тех, кому оно адресовано.

Рекомендации и заключения не являются обязательными.

Если расставлять правовые акты сообществ по уровню иерархии, то верхнюю ступень, бесспорно, займет регламент. Его сопоставляют с законом во внутригосударственном праве. Говоря о значимости регламента, можно привести следующее заключение, что «строго говоря, любой учредительный договор — это регламент».

Путем принятия регламента решаются главные вопросы в деятельности сообществ, регламенты служат основой правового регулирования их политики в наиболее сложных сферах интеграции, где к тому же сообщества имеют самые значительные полномочия (аграрная политика, транспорт, валютная политика, таможенный союз, антимонопольная политика и т.д.). Именно совокупность регламентов составляет условный образ конституции сообществ.

Регламенты, как правило, носят по сравнению с другими правовыми актами сообществ наиболее общий характер, они адресуются не конкретным органам, учреждениям или лицам, а государствам-членам, категориям «организация» и «гражданин», сферам интеграции.

Основные свойства регламента можно сфокусировать в следующих принципах:

- общее применение в государствах-членах;
- обязательность [illegible]
- прямое действие.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

бизнес, граждане государств-членов. Всеобщий характер регламента не препятствует его использованию в конкретных случаях, поскольку регламенты *не нуждаются*:

- в ратификации государствами-членами;
- во включении в национальное законодательство;
- и не могут быть изменены даже частично никаким органом государства-члена, они, действуя непосредственно, обеспечивают единство и стабильность правопорядка в рамках сообществ.

Директива представляет собой правовой акт, отличающийся определенной спецификой. Это акт, наделенный *обязательной силой*, однако с примечательной оговоркой о результате, который должен быть достигнут государством-членом. Так, директива адресована определенному государству (или определенным государствам), которое вправе выбирать формы и методы ее реализации. Директива активно используется как форма правового акта во многих сферах интеграции. Ее достоинства проявляются в «мягком стиле регулирования с активным привлечением к процессу регулирования государств-членов»[1].

Что касается выбора формы реализации директивы, то он, как правило, зависит от органов сообществ, но в ряде случаев прямо предписывается первичным правом. Так, Маастрихтский договор, например, в п. 2 ст. 56 предусматривает, что «условия осуществления права на учреждение фирмы после завершения перехода к общему рынку будут определены Советом по предложению Комиссии и после консультации с Европарламентом директивами».

Государства-члены участвуют в процессе выполнения директивы главным образом *путем принятия актов национального законодательства*. При этом они свободны в определении *вида собственного правового акта* и не обязаны воспроизводить в нем положения, закрепленные в директиве. Главное, чтобы были реализованы цели и задачи директивы.

Наибольшее применения директивы имеют в *сфере гармонизации права сообществ*. Это предусмотрено Маастрихтским договором. Так, в ст. 100 записано: «Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом принимает единогласно директивы о сближении таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

своей полноте. Оно не связано с достижением определенной цели, что свойственно директиве, но отличается конкретностью и адресатами норм. Это, как правило, *индивидуальный акт*, адресованный тому или иному лицу или группе лиц.

Порядок вступления в силу регламентов, директив и постановлений, принимаемых по процедуре, предусматривающей участие Европарламента, связан прежде всего с *подписанием* этих актов двумя высшими должностными лицами сообществ — председателями Европарламента и Совета, а затем опубликованием в официальном издании сообществ — «Официальном журнале». Перечисленные выше правовые акты вступают в силу в срок, указанный в них, а если такового указания нет, то на двадцатый день после их опубликования.

Особую группу актов сообществ образуют рекомендации и заключения. Их объединяет общий признак: *отсутствие обязательной силы*. В ст. 155 Договора о ЕЭС говорится, что «Комиссия выносит рекомендации или заключения по вопросам, связанным с настоящим Договором». Делается это в двух случаях: когда Договор прямо предусматривает подобные действия и когда так считает сама Комиссия. О заключениях говорится в ст. 118, определяющей задачи Комиссии в сфере социальной политики: «С этой целью Комиссия будет действовать в тесном контакте с государствами-членами путем проведения исследований, выработки заключений и организации консультаций в отношении как проблем, возникающих в национальных рамках, так и проблем, которыми занимаются международные организации». Таким образом, для выработки заключений устанавливается лишь одно предварительное условие — консультации, наиболее важные из которых проводятся с Экономическим и социальным комитетом.

Различия между рекомендацией и заключением ни в учредительных договорах, ни в последующих актах первичного права не предусматриваются.

Наряду с регламентами, директивами, решениями, рекомендациями и заключениями институты сообществ принимают акты, которые обычно объединяются понятием «все другие акты», или «акты особого характера». Они не перечислены в ст. 189 Договора о ЕЭС, хотя в нем можно найти основания для их принятия. Обычно «другие акты» имеют внутреннее назначение. Однако ст. 145 Договора, устанавливая, что Совет вправе принимать решения, не содержит никаких ограничений в отношении их формы.

Кроме писаного права составной частью вторичного права, как и первичного, является неписаное право. Это так называемое обычное право, которое имеет свои истоки как в государствах-

https://право.информ2000.рф

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тов и других органов.

Если говорить о различиях между первичным и вторичным правом, то они связаны прежде всего с тем, что вторичное право создается и развивается для реализации целей, обозначенных в актах первичного права, и в рамках процедур, ими установленных. Первичное право, таким образом, выступает не только «ограничителем развития» вторичного права, но и источником его идей и целей. Что касается иерархических связей, то, если первичное право создается вне зависимости от вторичного, последнее связано нормами первичного права и должно ему соответствовать.

Однако по объему массив вторичного права давно уже значительно превосходит сравнительно небольшой массив первичного права. Что же касается перспектив, то сфера регулирования вторичного права с каждым годом расширяется вследствие интеграционных процессов, которые ведут к расширению сфер деятельности сообществ, наделению их все новыми функциями и соответственно к повышению роли их права.

Амстердамский договор внес определенные уточнения в классификацию правовых актов сообществ, учитывая возникшие потребности в официальном признании новых видов правовых актов, например межинституциональных соглашений. Необходимо было провести разграничение между актами законодательного и административного характера.

В целом Амстердамский договор не внес изменения в принципиальную схему классификации и сохранил сложившуюся *иерархию правовых актов*. Так, иерархия по Амстердамскому договору имеет шесть уровней:

- учредительные (базовые) акты;
- общие принципы;
- международные договоры;
- производные правовые акты сообществ;
- межинституционные соглашения и подобные им акты;
- соглашения между государствами-членами.

В рамках сотрудничества в сфере права и внутренних дел Амстердамский договор ввел новую категорию правовых актов, получивших условное наименование «структурные акты». Они принимаются Советом и по своей юридической силе близки к директивам (ст. К.6 Амстердамского договора).

Амстердамский договор включает также Декларацию о качестве подготовки проектов законодательных актов сообществ, в которой подчеркивается острая необходимость совершенствования всего процесса такой подготовки. Декларация обязывает Европарламент, Совет и Комиссию совместно разработать общие рекомендации,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ры, способствующие реализации таких рекомендаций».

7.3. Соотношение права Европейского Союза с международным и национальным правом

Как уже говорилось, в развитии права сообществ отчетливо проявляются как влияние международного права, так и влияние национального права. Однако передача государствами-членами всех своих новых полномочий сообществам, а также практика деятельности Суда европейских сообществ, исходящая из соображений «*собственного правопорядка сообществ*», усиливают **автономность права сообществ**.

Различия между международным правом и правом сообществ обнаруживаются в самом толковании права. Так, если в *международном праве* исходным принципом является суверенитет государства, а любое исключение предается в развернутом обосновании, то в *праве сообществ* принят практически обратный подход. Практика Суда европейских сообществ свидетельствует о том, что *приоритет права сообществ как интеграционного права* представляет собой общепризнанный принцип, отход от которого в каждом конкретном случае нуждается в серьезной мотивировке.

В принципе право сообществ, являющееся автономным правопорядком, подлежит толкованию и применению на своей собственной основе. Но, как подтверждает практика Суда европейских сообществ, в том случае, когда в нем имеются пробелы, возможно *привлечение общих принципов и норм международного права*. В частности, Суд признал, что в сфере защиты прав и основных свобод человека могут применяться положения международных договоров, участниками которых являются государства-члены: «Международные договоры о защите прав человека, в которых участвуют или к которым присоединились государства-члены, также могут содержать положения, которые следует принимать во внимание в рамках права сообществ».

Все три сообщества обладают международной правоспособностью. Это значит, что они являются субъектами международного права и выступают носителями международно-правовых прав и обязанностей. Правоспособность сообществ закреплена всеми тремя учредительными договорами сообществ, однако наиболее широкая формулировка международной правосубъектности сообществ содержится в Договоре о ЕОУС, не только установившем, что «Объединение является юридическим лицом», но и закрепившем общий принцип, согласно которому в международных отношениях Объединение обладает правоспособностью, необходимой для осу-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Договора о ЕОУС. Так, в ст. 210 Договора о ЕЭС и соответственно в ст. 184 Договора о Евратоме содержится следующий текст: «Сообщество пользуется правами юридического лица». Пределы правоспособности сообществ определены следующим образом: «В каждом из государств-членов Сообщество обладает самой широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами; оно, в частности, может приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и выступать стороной в судопроизводстве» (ст. 211 и 185 соответственно).

В целом можно сказать, что в учредительных договорах был определен *такой объем правоспособности*, который в принципе *не уступает объему правоспособности юридических лиц по национальному законодательству*, особенно в области имущественных отношений. Такой подход получил в дальнейшем свое развитие. Так, в Маастрихтском договоре гражданско-правовая сторона правоспособности сообществ была выдвинута на передний план: «договорная ответственность сообществ определяется законом, применимым к конкретному контракту»; «в случае внедоговорной ответственности Сообщество в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный его институтами или служащими при исполнении ими своих обязанностей» (ст. 215, новая).

Правоспособность сообществ в сфере международного права, проявляющаяся в отношениях с третьими государствами и международными организациями, определяется параметрами, которые заложены в учредительных договорах и иных правовых актах, их изменяющих и дополняющих. С другой стороны, международная правоспособность подтверждается или отвергается их партнерами — третьими государствами и другими международными организациями, которые признают ее прежде всего путем заключения с ними международных договоров, что выражается в обмене дипломатическими представителями, проведении переговоров и др. В частности, деятельность сообществ на международной арене регламентируется договорами, касающимися ГАТТ, Европейской зоны открытой торговли, режима морского пространства и др.

Особую группу составляют договоры сообществ с рядом государств об ассоциации.

Маастрихтский договор не внес никаких изменений в статус сообществ. Они остались субъектами международного права. В отличие от них Европейский Союз не обладает международной правоспособностью. Определяя его задачи, государства-члены отметили в Маастрихтском договоре [illegible] способствовать утверждению его индивидуальности на международной арене, осо-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

литики безопасности, включая возможное оформление в дальнейшем общей оборонительной политики, которая могла бы привести со временем к созданию общих сил обороны» (ст. В).

Таким образом, о соотношении права ЕС и международного права можно сказать следующее.

1. Право ЕС исходит из общепризнанных принципов и норм международного права. Они не только оказывают влияние на содержание права сообществ, но и признаются главенствующими в случае коллизий. В своих решениях Суд сообществ руководствуется тем, что эти принципы и нормы носят обязательный характер в рамках сообществ.

2. Положения международных договоров имеют обязательную силу. Они подразделяются на две группы: первую составляют договоры и соглашения, заключенные *государствами-членами*, а вторую — договоры и соглашения, заключенные *сообществами в целом*. Однако различий в юридической силе происхождение договоров не порождает.

Достигнутый уровень интеграции, общее назначение сообществ, их природа и главные цели — все в целом характеризует соотношение права сообществ и национального права. Для того чтобы правопорядок, установленный в сообществах, был рациональным и эффективным, он должен удовлетворять двум условиям:

- соотношение права сообществ и национального права должно отражать баланс интересов, которые представляют, с одной стороны, сообщества, а с другой — входящие в них государства;
- эффективное правовое регулирование, строгая иерархия правовых актов и современная технология их реализации должны быть основополагающими критериями оценки правопорядка.

Право сообществ и национальное право представляют собой два *самостоятельных правопорядка*, которые, однако, не только не изолированы, а, наоборот, взаимозависимы и дополняют друг друга. Их взаимозависимость обусловлена следующими факторами:

- изначально право сообществ создавалось с учетом и под прямым воздействием национального права государств-членов;
- для реализации права сообществ используются национальные механизмы, включая принятие «проводящих» правовых актов, судебные решения национальных судов и другие возможности.

В свою очередь, право ЕС нередко определяет формат применения национального [illegible] развития. Кроме того, появились специфические формы взаимопроникнове-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

предварительные решения Суда Европейских сообществ. Так, в соответствии со ст. 177 Договора о ЕЭС «национальные суды государств-членов обращаются в Суд Европейских сообществ за разъясняющим заключением», которое, как правило, предопределяет решение национального суда по конкретному делу.

По мере передачи государствами-членами своих полномочий сообществам стали возникать коллизии между правом сообществ и национальным правом. Для их устранения необходимо было не только определить принципы разрешения коллизий, но и установить соответствующую процедуру, однако в учредительных договорах вопрос о соотношении права сообществ и национального права практически не рассматривался.

Тем не менее ответы на многие сложные вопросы, касающиеся соотношения права сообществ и национального права были получены благодаря практике Суда Европейских сообществ, который не раз вынужден был самостоятельно выносить свои оценки и суждения по коллизионным вопросам. Решения Суда Европейских сообществ заполнили правовой вакуум, порождавший немало осложнений при рассмотрении конкретных дел. В итоге именно судебная практика сегодня составляет весьма важную часть правового регулирования соотношения права сообществ и национального права. Так, в своем решении по делу Variola /S.P. Administratione Italiana delle Finanze от 10 октября 1973 г. Суд Европейских сообществ подчеркнул два важных положения:

- правовой акт сообщества (в данном случае решение) имеет силу и действует непосредственно на территории каждого государства-члена; по своей правовой природе и функции в системе права сообществ решение порождает прямые правовые последствия и является основанием для отдельных прав, защита которых является обязанностью национальных судов;
- непосредственное действие права сообществ предполагает, что решение вступает в силу и порождает права или обязанности сторон без издания в каждом конкретном случае акта национального права.

В решении по делу Staatliche Verwaltung/S.P. Simmenthal от 9 марта 1978 г. Суд Европейских сообществ установил, что «принцип непосредственного действия права сообществ» означает следующее: «правомерно принятый правовой акт сообщества вступает в силу во всех государствах-членах с момента принятия и действует, пока не утрачивает силу. Положения правового акта являются источником прав и обязанностей для всех, кого они касаются, независимо от того, идет [illegible] физических лиц, которые участвуют в правовых отношениях, порождаемых право-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ществ распространяется и на каждый суд, который в рамках своей компетенции и как орган государства-члена призван защищать права, предоставленные кому-либо правовым актом сообществ.

Суд отметил далее, что «судья национального суда обязан в рамках своей компетенции применять без ограничений право сообществ и защищать права тех, кому они им предоставлены». При этом «судья обязан оставлять без внимания нормы национального права, принятые ранее или позднее соответствующего правового акта сообществ, если эти нормы противоречат праву сообществ».

Следует рассмотреть еще один документ Суда Европейских сообществ — решение по делу Kommision/Italienische Republik от 26 февраля 1976 г. Касаясь вопроса о применении права сообществ, Суд в этом решении отметил, что сознательное выполнение директивы каждым государством особенно важно потому, что средства такого выполнения определяются самим государством-членом. При этом государство-член не должно ссылаться в качестве оправдания или объяснения своего поведения на то, что другие государства запаздывают с реализацией директивы. Ответственность государства-члена не может быть также ослаблена ссылкой на действия того или иного государственного органа либо на существование в национальном праве той или иной нормы, расходящейся с положениями директивы.

Суд Европейских сообществ не только призывал государства-члены следовать нормам права сообществ, но и устанавливал *их ответственность за невыполнение соответствующих правовых актов сообществ*. В этом отношении показательны два решения Суда практически по одному и тому же делу Andrea Frankovisch/Italienische Republik (от 19 ноября 1991 г. и от 9 ноября 1995 г.). Важнейшим положением данных решений является следующее: «действие права сообществ было бы затруднено и защита порожденных им прав ослаблена, если бы каждый, наделенный этими правами, не имел в случае их нарушения права на возмещение ущерба, причиненного ему действиями государства-члена, не соблюдающего нормы права сообществ». *Принцип ответственности государства* за ущерб, причиненный тому или иному лицу нарушениями права сообществ, составляет неотъемлемую часть правопорядка, утвержденного учредительными договорами.

Таким образом, в теории и на практике утвердились *два главных принципа*, определяющих соотношение права сообществ и национального права:

- приоритет права сообществ по отношению к национальному праву;
- принцип прямого действия права сообществ.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ности физических и юридических лиц опираться на право сообществ и добиваться его реализации через суды государств-членов.

Приоритет права сообществ по отношению к национальному праву постепенно нашел отражение в *конституционном праве государств-членов*, что выразилось в общей тенденции развития национальных правовых систем. Однако пути и формы инкорпорации международного права в национальное заметно отличаются в разных система права.

В странах континентального права преобладает **монистический подход** — право сообществ рассматривается как составная часть национального права при соблюдении двух обязательных условий:

1) инкорпорация права сообществ в национальное право должна проходить в соответствии с порядком, установленном в конституции данного государства;

2) признается только то право сообществ, которое принято в рамках их полномочий, т.е. выход сообществ за пределы своих полномочий лишает правовые акты обществ как приоритета, так и всякой законной силы.

Странам общего права, как показывает пример Великобритании, присущ **дуалистический подход**, который означает, что право сообществ, с одной стороны, и национальное право, с другой, разводятся в разные стороны. Это сделано по аналогии с международным правом: международный договор в странах общего права судами в качестве источника действующего права не признается. Чтобы добиться этого, необходим проводящий акт национального законодательства. Так, даже для инкорпорации Договора о ЕЭС в британское право потребовался специальный национальный правовой акт, которым стал Акт о Европейских сообществах 1972 г.

Полная и точная инкорпорация в национальное законодательство адресованных ему директив ЕЭС была объявлена в Маастрихтском договоре «основным условием сплочения и единства в процессе европейского строительства». К Договору была приложена Декларация о применении правовых актов Сообщества, в которой отмечалось, что способы, с помощью которых его законодательные положения могут быть применены наилучшим образом, определяются каждым государством-членом с учетом собственных институтов, правовой системы и других обстоятельств». Однако в любом случае при соблюдении ст. 189 Договора о ЕЭС, которая закрепляет за его институтами право принимать регламенты, директивы и решения, существенное условие правильного функционирования Сообщества состоит в том, чтобы «меры, предпринимаемые различными государствами-членами, обеспечивали применение «законодательства» [illegible] строгостью, с какими применяются их национальные законы».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Раздел III
Институциональная структура Европейских сообществ и Европейского Союза

Тема 8
Институциональная система Европейского Союза

8.1. Специфика формирования и компетенция институтов ЕЭС, юридическая сила принимаемых решений

Отличительным признаком государства является публичная власть, реализуемая в деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государства. Наряду с общим рынком — главной чертой Римского договора о ЕЭС — важной особенностью созданной договором организации стал **институционный механизм Сообщества**, представляющий собой систему органов, призванных осуществлять регулирование и контроль функционирования Общего рынка, разрабатывать и осуществлять общую политику как во внутренних отношениях, так и на международной арене. Институтам ЕЭС посвящалась часть V учредительного Римского договора.

Следует отметить, что с момента создания и по настоящее время институты ЕС формируются *двумя способами*: одни состоят из лиц, действующих в качестве официальных представителей государств-членов, другие — из лиц, предлагаемых национальными правительствами, но полностью независимых в выполнении своих обязанностей.

Учреждая институты ЕЭС, определяя их структуру, порядок формирования, полномочия, государства «шестерки» опирались на разработки Парижского договора о ЕОУС, шестилетний опыт практического функционирования институтов этого Объединения. Институционный механизм ЕЭС в целом соответствует аналогичному механизму ЕОУС. В ЕЭС «осуществление возложенных на Сообщество задач [illegible] Ассамблее, Совету, Комиссии и Суду.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

общества и наделялась совещательными и наблюдательными полномочиями (ст. 137). 142 члена Ассамблеи назначались парламентами стран-членов. Представительство государств в Ассамблее было неодинаковым: национальные парламенты избирали в состав Ассамблеи разное число своих депутатов в зависимости от территории, численности населения, экономического потенциала страны. По 36 парламентариев должны были представлять в Ассамблее Францию, ФРГ и Италию, по 14 — Бельгию и Нидерланды, шесть — Люксембург. В то же время аналогично Парижскому договору в Договоре о ЕЭС имелась оговорка о возможности перехода в будущем к прямым выборам парламентской Ассамблеи. В 1962 г. Ассамблея ЕЭС приняла другое название — Европейский парламент (Европарламент), хотя официально утверждено оно было только в 1986 г.

Судебный орган Сообщества — Суд ЕЭС, включавший семь судей, осуществлял свои полномочия на базе положений Римского договора и Устава Суда ЕЭС. Суд ЕЭС являлся независимым от государств-членов и других институтов органом, наделялся правом толкования Договора, полномочиями аннулировать вступающие в противоречие с Учредительным договором решения национальных властей и институтов. Римским договором был создан важный для формирования единой правовой (и правозащитной) системы Сообщества механизм взаимодействия Суда ЕЭС с национальными судами государств-членов — *механизм преюдициальной юрисдикции*. В соответствии со ст. 177 Римского договора национальный суд государства-члена, рассматривая любое дело, при разрешении которого он может опираться на нормы права ЕЭС (Римский договор и правовые акты институтов сообщества), вправе (а высшие судебные инстанции даже обязаны) направлять преюдициальный запрос в Суд ЕЭС. Решение Суда ЕЭС, содержащее ответ на юридические вопросы, поставленные в запросе суда государства-члена, является обязательным. Впоследствии механизм преюдициальной юрисдикции широко использовался (и продолжает использоваться) органами «третьей власти» стран Сообщества, гражданами и юридическими лицами для защиты своих прав, вытекающих из Учредительного договора и законодательства ЕЭС.

Основное отличие институционного устройства ЕЭС от ЕОУС состоит в организации двух главных политических институтов, которым надлежало разрабатывать, обеспечивать претворение в жизнь принципов общего рынка и общей политики — Комиссии и Совета.

Комиссия ЕЭС, как и верховный орган ЕОУС, состояла из девяти членов [illegible] ее решения принимались большинством голосов;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

в выполнении своих обязанностей, действуя в общих интересах Сообщества» (ст. 157);

- для обеспечения подлинной самостоятельности членов Комиссии в решении «общих дел» Договором о ЕЭС им запрещалось заниматься какой-либо другой деятельностью «за вознаграждение или без него», принимать либо запрашивать инструкции от национальных правительств или иных органов;
- государства-члены, в свою очередь, обязались «уважать этот принцип и воздерживаться от попыток повлиять на членов Комиссии в выполнении ими своих обязанностей» (ст. 157).

Подобно Совету министров ЕОУС, Совет (Совет министров) ЕЭС был органом представительства национальных интересов. Шесть министров, каждый из которых представлял одно из государств «шестерки», при обсуждении вопросов и голосовании на заседаниях Совета были связаны решениями и указаниями правительств своих стран.

Если по составу и организации деятельности принципиальных различий между Верховным органом и Комиссией, Советом министров ЕОУС и Советом ЕЭС практически нет, то в отношении распределения полномочий совершенно иное положение. Движущей силой ЕОУС является Верховный орган, обладающий правом принимать обязательные для государств и индивидуумов решения (постановления и рекомендации). Лишь для отдельных случаев Парижским договором предусматривалось согласование (или утверждение) этих решений в межправительственном Совете министров. В ЕЭС же центром принятия решения становится Совет. Причем, несмотря на общее правило о голосовании большинством голосов, практически все основные правовые акты Совет должен был принимать единогласно[1].

Изменение «баланса властей» в организационном механизме европейской интеграции, переход ключевых нормотворческих полномочий от наднационального органа, действующего в общих интересах Сообщества, к состоящему из представителей национальных представительств Совету можно рассматривать как определенный шаг назад по сравнению с Договором о ЕОУС. Причина в том, что общий рынок ЕЭС охватывал всю национально-экономическую сферу и страны Сообщества не решились отказаться от столь широкой области компетенции в пользу наднациональных структур, поскольку «государства Сообщества... не были готовы передать

[1] По завершении [illegible] Римским договором предусматривался переход к голосованию в Совете квалифицированным

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

политик, которые затрагивают Римский договор, в руки института, не связанного с учетом интересов отдельных национальных государств[1].

Формирование институтов Сообщества началось после принятия учредительного Договора о ЕЭС в марте 1957 г. в Риме. Европейское экономическое сообщество приступило к работе весной следующего года. В марте 1958 г. состоялось первое заседание парламентской Ассамблеи ЕЭС, и первым ее председателем стал один из «архитекторов» европейской интеграции П. Шуман. Комиссию ЕЭС возглавил В. Хальштайн — политик, внесший большой вклад в дело реализации проекта интеграции стран Западной Европы.

Важным фактором, способствовавшим развитию интеграционных процессов в Западной Европе (в том числе ЕЭС), была благоприятная ситуация в экономике, «экономический бум» 1960-х гг., охвативший большинство отраслей промышленного и сельскохозяйственного производства. Особенно быстрыми темпами под влиянием научно-технической революции развивались новые высокотехнологичные сферы производства. Составной частью НТР являлась и «транспортная революция»: были восстановлены и расширены сети железнодорожного и автомобильного транспорта. Все больше грузов и пассажиров перевозилось средствами воздушного транспорта: в течение десяти лет (1961—1971) объем воздушных перевозок в странах «шестерки» увеличился в 10 раз. Развитие средств передвижения, проходящих по территории многих стран, делало границы между государствами все более «прозрачными» для движения граждан и товарооборота.

К 1958 г. были фактически реализованы основные цели Бреттон-Вудских соглашений 1944 г. и Европейского платежного союза: валюты западно-европейских государств вновь стали конвертируемыми.

Вместе взятые, эти и другие факторы позитивно сказывались на процессе строительства общего рынка ЕЭС, на развитии его основных институтов.

Полномочия институтов ЕС с течением времени менялись. Согласно ст. 4 Договора о Европейском сообществе задачи, возлагаемые на сообщество, выполняются следующими институтами: Европейским парламентом, Советом, Комиссией, Судом, Палатой аудиторов. Данные пять институтов и по настоящее время являются институтами всего Европейского Союза: «В Союзе действует единый институционный механизм, который должен обеспечивать согласо-

[1] *Organizing* Europe / Commission of the European Communities. Luxembourg: Office

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

тижения его целей, с соблюдением и опорой на общее право сообществ» (ст. С Договора о Европейском Союзе).

Общим признаком всех институтов Европейского Союза является наличие у них полномочий принимать юридически обязательные решения для государств-членов, граждан, юридических лиц, других институтов и органов Европейского Союза. Однако объем и содержание данных полномочий различны. Различаются также их формирование, структура, другие признаки и особенности. Это дает возможность проводить классификацию институтов Европейского Союза. Любая классификация проводится на том или ином основании. Поскольку оснований (признаков) может быть несколько, возможны различные классификации.

Во-первых, в зависимости от порядка формирования выделяются *избираемые* и *назначаемые институты*. В Европейском Союзе непосредственно гражданами избирается только Европейский парламент, остальные институты назначаются.

Во-вторых, как в государствах (преимущественно федеративных), так и в международных организациях существуют органы, которые *формируются на паритетной основе*, т.е. каждое государство-член (субъект федерации) представляет одинаковое число членов. В Российской Федерации таким органом является Совет Федерации, в США — Сенат. В международных организациях принцип паритета при формировании руководящих органов призван подчеркивать суверенитет входящих в них государств, обладающих равными правами при принятии решений. Что касается Европейского Союза, то на паритетной основе (одно государство — один член) комплектуются только три института — Совет министров, Суд и Палата аудиторов. Хотя Комиссия и Европарламент и формируются с учетом межгосударственного характера Союза, отдельные государства (более крупные) тем не менее имеют в них больше мест, чем другие.

В-третьих, в зависимости от выполняемых задач, целей и содержания деятельности институты Союза иногда подразделяются на *политические*, т.е. призванные разрабатывать и проводить в жизнь политику Европейского Союза в разных сферах его компетенции, и *неполитические*[1]. К первым относят Совет, Комиссию и Европарламент. Неполитическими институтами считаются Суд (вместе с действующим при нем Судом первой инстанции) и Палата аудиторов. Такое деление, конечно, весьма условно, если учесть, что политические взгляды, обстановка и возможные политические последствия

[1] *Hartley T.C.* The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community. Oxford, 1994.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

во всех институтах Европейского Союза. Вместе с тем члены Суда и Палаты аудиторов в своей роли «хранителей права» в меньшей степени вовлечены в активную политику, чем должностные лица других институтов.

По аналогии с государствами в отношении институтов ЕС используются классификации по функциям, ветвям власти, которые они представляют: основным *законодательным органом* считается Совет министров; *исполнительным органом* — Комиссия; *судебную (и контрольную) власть* осуществляет Суд и Палата аудиторов. Хотя согласно этой классификации Европарламент и входит в законодательную ветвь власти, самостоятельным правом издания нормативных актов не обладает.

Интересна и классификация институтов Европейского Союза в зависимости от того, чьи интересы выражают их члены. Эта классификация учитывает не столько юридический статус института и входящих в него лиц (хотя и это немаловажно), сколько направленность деятельности соответствующего института в осуществлении политики Европейского Союза. Согласно этой классификации Комиссия, Европарламент и Суд (несмотря на формальную его отстраненность от политики) в своей деятельности руководствуются прежде всего *интересами всего Европейского Союза*, невзирая на разную национальность их участников. Члены Совета, напротив, в первую очередь стремятся обеспечить *интересы своих государств*. Отсюда и еще одна интересная деталь. Если в механизме разделения властей в большинстве государств основная линия противоречия пролегает между парламентом и правительством, то в Европейском Союзе Европарламент, как правило, является союзником Комиссии в борьбе с Советом за дальнейшее развитие и углубление европейской интеграции: «Обычно парламенты предпринимают попытки ограничить полномочия исполнительной власти, в то время как Европейский парламент постоянно пытался их увеличить»[1].

8.2. Европейский совет и Совет министров: состав, представительство, порядок принятия решений, функции

Европейский совет занимает особое место в системе институтов Европейского Союза. Согласно учредительному договору Европейского Союза он входил в систему его институтов. Однако значение этого органа в разработке и проведении в жизнь политики Союза от этого не умалялось. Совет функционирует де-факто с 1974 г., а

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

1986 г. Единым европейским актом. В настоящее время правовой основой организации и деятельности Европейского совета является Договор о Европейском Союзе (ст. D), устанавливающий состав, полномочия и функции данного органа.

В состав Европейского совета входят избранные народом главы государств или правительств государств — членов Европейского Союза, а также председатель Европейской комиссии. На практике, поскольку все страны, входящие в Европейский Союз, кроме Франции, имеют парламентарную систему правления, единственным главой государства, представляющим свою страну на заседаниях Европейского совета, является президент Франции. Остальные государства представлены главами правительств (премьер-министрами).

По регламенту Европейский совет заседает дважды в год. В ходе этих встреч обсуждаются общая ситуация и важнейшие проблемы Союза, а также состояние мировой экономики и международных отношений, определяются приоритетные направления деятельности, принимаются программы и решения стратегического характера. В случае необходимости созываются также внеплановые заседания, посвященные, как правило, одному крупному вопросу, требующему принятия политического решения. Заседание происходит под председательством главы или премьер-министра того государства, которое в данном полугодии председательствует в Совете.

Решения Европейского совета принимаются на основе единогласия и оформляются в виде итогового коммюнике и деклараций. В отличие от других документов Европейского Союза они не носят характер юридически обязательных актов. В то же время содержащиеся в них положения, указания направляют деятельность институтов, государств-членов в последующий период. Именно в этом состоит основная функция Европейского совета.

Согласно Договору о Европейском Союзе он призван давать необходимый побудительный импульс для развития и определять «общие политические ориентиры» (ст. D). В ряде случаев перед Европейским советом ставятся дополнительные задачи и в конкретных областях. Так, Европейский совет должен определять принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики безопасности (ст. 1.8), принимает заключения по основным направлениям экономической политики государств-членов и ЕС (ст. 103 Договора о ЕС). Об этом не говорится в учредительных договорах. Именно на заседаниях Европейского совета, собирающих высших должностных лиц стран Европейского Союза, разрешаются на основе взаимных уступок, компромисса наиболее острые разногласия и конфликты между государствами-членами, вырабатываются взаимоприемлемые подходы. По итогам каждого

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

парламенту.

Вообще Европейский совет — это своего рода глава ЕС. Аналог его мы находим в государственном устройстве Швейцарии, где по Конституции создан Федеральный совет из семи человек, избираемый Федеральным собранием (ст. 85 Конституции Швейцарии). Из членов Совета избираются сроком на один год президент и вице-президент страны. Конечно, как и всякая другая, эта аналогия условна, но вряд ли есть основание сомневаться, что исторически устойчивая и социально стабильная Швейцария, успешно объединившая разные народы, находится в фокусе внимания лиц, ответственных за строительство Европейского Союза. И на наш взгляд, это могло бы помочь России в плане решения национальных проблем.

Совет Европейского Союза, иначе называемый **Совет министров**, созданный в ЕОУС в качестве противовеса наднациональному Верховному органу, в ЕЭС (и Евратоме) стал центром принятия основных политических решений, главным законодательным органом сообществ. Совет обладает правом принятия решений. Функционально он призван обеспечивать координацию общей экономической политики государств-членов, осуществлять руководство бюджетом (совместно с Парламентом) и заключать международные соглашения. Роль Совета претерпела существенные изменения прежде всего в связи с введением Единым европейским актом и Маастрихтским договором правила о голосовании квалифицированным большинством по большей части вопросов, находящихся на рассмотрении Совета, а также в связи с расширением его полномочий как партнера Совета и Комиссии, а также Европарламента в его законотворческой деятельности.

В отличие от других институтов ЕС Совет министров не включает постоянных, избранных на определенный срок членов. Участниками его заседаний являются министры правительств государств-членов, которые (в отличие от членов Комиссии и остальных институтов) связаны указаниями своего правительства. В зависимости от того, какие министры участвуют в работе данного заседания, различают общий и специальный (секторный, технический) Совет. Специальный совет, повестка дня которого посвящена рассмотрению вопросов, входящих в строго определенную сферу компетенции сообществ (промышленность, торговля, сельское хозяйство, образование, финансы, охрана природы и т.п.), состоит из министров, ответственных в государствах-членах за политику именно в этих областях. В Совете министров обсуждаются и общие для всего Союза проблемы [illegible] политики и т.д. (Общий совет иначе называют Совет министров иностранных

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

кретных областях общественных отношений обсуждаются и принимаются на Специальном совете. Заседание Совета созывается по мере необходимости (поступления проекта новой директивы, возникновение внутри- и внешнеполитических проблем и т.д.). Однако наиболее важные заседания проводятся, как правило, каждый месяц в Брюсселе и Люксембурге.

Формирование Совета обусловливает одну интересную особенность: его заседания нередко преобразуются (как правило, путем перехода его участников в другое помещение или переезда в другой город вне штаб-квартиры ЕС) в обычную встречу министров стран Европейского Союза.

Заседания Совета проходят закрыто от публики. Если Совет единогласно не постановит иного, ход обсуждения и позиции конкретных министров (т.е. фактически государств-членов) не разглашаются. Такой порядок вызывает обоснованную критику: «В демократическом государстве законодательные органы власти должны функционировать под надзором общественности, в то время как главный законодатель Сообщества действует в обстановке секретности»[1]. В другой своей работе известный английский юрист Уезерил говорит об этом более резко: «Скрытый характер работы Совета министров не может быть более терпим»[2].

Особую роль в Совете играет председатель. Он созывает его по собственной инициативе либо по просьбе Комиссии (ст. 147). Председательство в Совете в отличие от Комиссии — прерогатива не конкретного физического лица (председателя Комиссии), а государства. Каждая страна, входящая в Европейский Союз, поочередно (в порядке, установленном Договором о ЕС, ст. 146) занимает пост председателя Совета в течение шести месяцев. Председательство в Совете накладывает на государство обязанности не только чисто организационного плана: подготовка заседаний Совета, председательство его министра в процессе работы данного института. Государство, принимая на себя обязанности председателя Совета, становится (вместе с Комиссией) ответственным за выработку политики Европейского Союза, координацию деятельности всех его государств-членов и институтов, урегулирование возникающих споров и конфликтов. Руководители и другие должностные лица государства-председателя подписывают утвержденные Советом решения, представляют (совместно с Комиссией и ее председателем) Европейский Союз в международных контактах. Именно председательствующее в Совете государство направляет и отвечает за нормальное функцио-

[1] *Weatherill St.* [illegible] P. 60.
[2] *Weatherill St.* Law and Integration in European Union. Oxford: Clarendon, 1995. P. [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Союза — осуществление общей внешней политики и развитие сотрудничества в области правосудия и внутренних дел.

Государство — председатель Совета является «хозяином» встреч лидеров государств-членов на высшем уровне в рамках Совета, его руководитель возглавляет работу «саммита» Европейского Союза. Осуществляя функции председателя, государство принимает на себя негласную обязанность обеспечить в Евросоюзе сохранение и улучшение его внутри- и внешнеполитического положения и по истечении полугодия передать бразды правления своему преемнику (новому государству-председателю) в наилучшем состоянии. Этим, кстати, объясняется то, что в течение шести месяцев, пока государство председательствует в Совете, его правительство, парламент, политические партии стремятся избегать внутриполитических кризисов в своей стране, переносят (при возможности) на более позднюю дату выборы в органы власти, всячески избегают подчеркивания своих разногласий с институтами ЕС, смягчают и затушевывают на время особые мнения своего государства по вопросам развития европейской интеграции. Такое положение — своего рода обычай, который, можно сказать, глубоко укоренился в ткань общественных отношений государств — членов ЕС.

У Совета имеются собственные административные службы и подразделения, укомплектованные служащими сообществ: Генеральный секретариат (состоящий из департаментов), юридическая служба, различные постоянные и временные комитеты, в том числе комитеты, контролирующие надлежащее осуществление Комиссией делегированных ей Советом полномочий.

По общему правилу и по ст. 148 Римского договора Совет принимает постановления, директивы и другие решения большинством голосов его членов — восемью из 15. Договор не предусматривает иного. Простым большинством, однако, принимаются только малозначительные решения, например о деятельности комитетов ЕС. По остальным вопросам Римский договор сначала предписывал единогласие. Такой порядок господствовал при принятии решений Советом до 1986 г. После подписания Единого европейского акта и Договора о Европейском Союзе круг вопросов, решаемых в Совете единогласно, резко сократили.

В настоящее время *единогласия* в Совете требуют лишь важные организационные решения: о внесении изменений в Устав Суда; численности членов Комиссии; назначении членов Палаты аудиторов; принятии в Европейский Союз новых государств-членов; предоставлении финансовой помощи странам ЕС; принятии директив, направленных [illegible] государств-членов, и др. Совместные позиции и действия в рамках общей

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ласти правосудия и внутренних дел, учитывая особый статус данных сфер интеграции в Европейском Союзе, должны утверждаться единогласно. В то же время решение других вопросов в Совете происходит по принципу *квалифицированного большинства*. Квалифицированным большинством Совет принимает нормативные акты по вопросам регулирования внутреннего рынка ЕС, общих вопросов политики Европейского Союза. Предусматривается возможность перехода в будущем к принципу квалифицированного большинства по всем вопросам. Для этого не требуется внесение поправок в Маастрихтский договор и их ратификация национальными парламентами; Совет может (единогласно) принять решение, что в дальнейшем по определенным вопросам он будет действовать на основе квалифицированного большинства. Но будем иметь в виду сложившуюся за долгие годы практику: все решения всегда принимались Советом единогласно. Даже если Люксембург с его двумя голосами был против, решение не принималось. Нам это кажется правильным: навязывание решений большинством — своего рода диктат, которого желательно избегать.

Принятие решений квалифицированным большинством в Совете имеет одну особенность, отсутствующую в других институтах Европейского Союза, но встречающуюся в некоторых международных организациях (например, в Международном валютном фонде) и даже в государствах (бундесрат в ФРГ). Если учредительные договоры предусматривают принятие решений по определенному вопросу простым большинством или единогласием, представитель (министр) каждой страны Евросоюза имеет один голос. Если же документ для своего одобрения требует квалифицированного большинства, то принцип равенства (одна страна — один голос) не применяется. Голоса членов Совета «взвешиваются». «Вес» каждого государства устанавливается в зависимости от численности населения, хозяйственного потенциала, «стажа» пребывания в Сообществе, политического влияния в Европе и Европейском Союзе и закрепляется в договоре ЕС.

«Вес» страны определяет количество голосов, которым будет обладать член Совета, представляющий то или иное государство. Больше всего голосов у Великобритании, Германии, Италии и Франции — по десять, представитель Испании располагает восемью голосами; у Бельгии, Греции, Португалии и Нидерландов — по пять голосов; Австрии и Швеции — по четыре; Дании, Ирландии, Финляндии — по три; представитель самой маленькой страны Европейского Союза — Люксембурга — получает по данной системе принятия решений [illegible] получаем 87. При утверждении постановления, директивы или решения Совета

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ленным «весом» использует все принадлежащие ему голоса, голосуя «за» или «против» документа (либо воздерживаясь от голосования). Для принятия решения необходимо 62 голоса.

Система принятия решений квалифицированным большинством путем «взвешенного» голосования в целом является более благоприятной для крупных стран Союза, получающих больше голосов, чем их младшие партнеры. В то же время, поскольку необходимое большинство в настоящее время составляют 62 голоса, крупнейшие страны Союза (Великобритания, Франция, Италия, Германия, Испания) в сумме обладают только 48 голосами; для достижения необходимого большинства в поддержку решения им требуется в этом случае искать поддержку у других стран ЕС. Но, как мы сказали выше, в ЕС стараются избегать принуждения. Если какая-то страна (страны) не готова к решению вопроса, дело откладывается: лучше дело не решить, чем решить плохо. В некоторых случаях Совет наделяется полномочиями, которые традиционно принято относить к сфере исполнительной власти. Так, в рамках строительства Экономического и валютного союза Совет может принимать постановления, констатирующие наличие в том или ином государстве-члене чрезмерного бюджетного дефицита и устанавливать меры с целью его сокращения (ст. 104с), ставить перед Европейским центральным банком дополнительные задачи путем издания постановлений (ст. 105).

Все большее место в деятельности Совета занимают мероприятия в рамках общей внешней политики и политики безопасности, сотрудничества в области правосудия и внутренних дел. Именно Совет вырабатывает решения об общих позициях или совместных действиях государств-членов по определенному внешнеполитическому вопросу или внутриполитическим проблемам (ст. J.3, K.3 Договора о Европейском Союзе). Через Совет проходит весь поток необходимой информации, осуществляются взаимные консультации государств-членов. Совет от имени Европейского Союза устанавливает сотрудничество и с Западноевропейским союзом, принимает по соглашению с последним «необходимые практические меры» в области строительства вооруженных сил и оборонной политики (ст. J.4).

Совет не связан «исключительной законодательной инициативой» Комиссии, поскольку общая внешняя политика и политика безопасности, сотрудничество в области правосудия и внутренних дел являются самостоятельными элементами Европейского Союза, к которым не применяется Договор о ЕС.

Совет [illegible] правосудия (ЕСП). Однако *locus standi* (судебная правоспособность,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нении с Комиссией ограничено. В роли «хранителя» ЕС Комиссия в судебном порядке осуществляет преследование государств-членов (ст. 169) за нарушение предписаний права ЕС, может обращаться с исками и к институтам ЕС (ст. 175, 179). Функции Совета в институционном механизме ЕС — иные. Совет может обращаться с исками только к институтам ЕС в связи с изданными ими актами, иными неправомерными действиями или бездействием (ст. 173, 175). Совет выступает в Суде ЕС не как истец, а как ответчик, которого другие институты (Комиссия и Парламент), государства и индивидуумы привлекают к суду по поводу принятия Советом решений, противоречащих духу или букве Римского договора или иных «конституционных» актов Союза. Американский юрист-международник Липгенс образно назвал Совет министров ЕС «бульдозером», прокладывающим дорогу, по которой должен поехать экипаж глав государств и правительств Европейского Союза[1].

В Европейском Союзе Совет является своего рода законодательным органом.

В структуре Совета создан специальный орган — **Комитет постоянных представителей (COREPER).** Члены этого комитета — *главы постоянных делегаций* при ЕС, которые работают на постоянной основе. Все законопроекты, вносимые Комиссией, поступают сначала в COREPER, который рассматривает их, и, если постоянные представители стран — членов ЕС достигли консенсуса, документ включается в часть А повестки дня заседания Совета. На практике это означает, что послы согласились на внесенный законопроект, получив предварительное согласие своих правительств. В этом случае Совет автоматически, без обсуждения, утверждает одобренные в COREPER решения. В противном случае (если члены Комитета не пришли к единому мнению по всем пунктам постановления, директивы, иного документа) дискуссии переносятся в Совет, и принятие документа уже будет зависеть от расклада голосов, воли и способности национальных министров к компромиссу.

В действительности существует не один, а как бы два комитета постоянных представителей: *заместители послов* (постоянных представителей государств-членов) составляют COREPER Y, рассматривающий менее важные (технические) вопросы. Большое значение, которое играет COREPER в правотворческой деятельности Совета (и Европейского Союза в целом), послужило причиной «конституционного» закрепления данного органа. В соответствии со ст. 151 Договора о ЕС (введенной в 1992 г. Маастрихтским договором) «на

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

членов, возлагается ответственность за подготовку работы Совета и осуществление задач, порученных ему Советом».

8.3. Европейский парламент: порядок формирования, структура и функции

Европейский парламент (ЕП) является единственной международной парламентской организацией, избираемой прямым и тайным голосованием в странах-членах. Идея создания такого парламентского учреждения родилась вместе с первыми шагами европейской интеграции, но ее реализация потребовала немало времени. ЕП явился преемником Ассамблеи, учрежденной в 1951 г. Парижским договором об образовании ЕОУС. Ее полномочия, однако, были весьма ограничены: она осуществляла слабый контроль за деятельностью главных органов. Недостаточно представительным являлся сам порядок формирования Ассамблеи. Делегаты от государств-членов не избирались населением, а назначались, хотя ст. 20 Договора о ЕОУС и устанавливала, что Ассамблея состоит из представителей народов.

В 1957 г. в соответствии с Римским договором были образованы Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), которые восприняли парламентский образец ЕОУС. Однако было решено не создавать в каждом сообществе свою собственную ассамблею, а иметь одну на всех. В 1967 г. функции высших органов ЕОУС и Евратома были переданы руководящим органам ЕЭС. Ассамблея становилась единой для трех сообществ. В 1958 г. Ассамблея была переименована в Европейскую парламентскую ассамблею, а в 1962 г. — в Европейский парламент. Однако только с вступлением в силу Единого европейского акта 1986 г. последнее название стало официально общеупотребительным.

Согласно ст. Е Договора о Европейском Союзе, подписанного 7 февраля 1992 г. в Маастрихте, ЕП должен осуществлять свои полномочия в условиях и для целей, закрепленных в положениях Договоров, учредивших Европейские сообщества, и в последующих договорах и актах, внесших в них изменения и дополнения, а также в других положениях Договора о Европейском Союзе. Статья В Маастрихтского договора устанавливает следующие цели Союза:

- содействие экономическому и социальному прогрессу, в частности путем создания зоны без внутренних границ, усиления экономической и социальной сплоченности и установления экономического и монетарного союза, включая

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

сти посредством проведения общей внешней политики и политики в области безопасности, включая разработку в конечном итоге общей оборонной политики;

- укрепление защиты прав и интересов граждан государств-членов посредством введения единого общеевропейского гражданства;
- развитие тесного сотрудничества в области правосудия и внутренних дел и т.д.

Состав Европарламента первоначально формировался за счет депутатов национальных парламентов, делегированных специально для этой цели. С 1979 г. депутаты Европейского парламента избираются прямым, тайным голосованием в странах — членах ЕС. Медленно, но неуклонно растет роль выборов в данный институт ЕС в политической жизни теперь уже 25 европейских государств.

После вступления в ЕС в январе 1986 г. Испании и Португалии, а также с учетом участия в выборах в Европарламент представителей от Восточной Германии число депутатов составило 567. После вступления 1 января 1995 г. в члены ЕС еще трех государств: Австрии, Финляндии и Швеции им были выделены национальные квоты. Таким образом, до новых выборов по Конституции ЕС в Европейском парламенте было 626 депутатов[1], места среди 15 стран ЕС распределялись следующим образом: Германия имеет 99 мест, Франция, Италия и Великобритания — по 87 мест, Испания — 64, Нидерланды — 31, Бельгия, Греция, Португалия — по 25, Швеция — 22, Австрия — 21, Дания и Финляндия — по 16, Ирландия — 15 и Люксембург — 6 мест. Важной новацией, введенной Договором о Европейском Союзе, стало право каждого гражданина ЕС участвовать в выборах в любой стране ЕС. Количество мест, приходящихся на каждую страну ЕС, зависит в первую очередь от численности населения, хотя представительство не является строго пропорциональным — малые страны пользуются в этом вопросе некоторым преимуществом. Срок мандата депутата Европарламента — пять лет.

Шесть государств — основателей первого Европейского сообщества — исходили из концепции тесной взаимосвязи с Советом Европы. Так, в протоколе к Парижскому договору 1951 г. содержался призыв к правительствам «рекомендовать своим национальным парламентам избирать членов Ассамблеи ЕОУС из числа представителей Консультативной Ассамблеи Совета Европы».

Предполагалось также, что Европарламент будет представлять ежегодный отчет последней (в настоящее время она переименована в Парламентскую ассамблею Совета Европы). На практике эти реко-

https://право.информ2000.рф

[1] После вступления в силу Ниццкого договора и принятия в ЕС новых членов

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

являлись одновременно членами обеих Ассамблей. Что касается положения о представлении ежегодных отчетов Европарламента Парламентской ассамблее Совета Европы, то хотя оно было включено во внутренний регламент 1987 г. (ст. 127), но реально так и не использовалось.

Парламент имеет самую разветвленную структуру и подробно расписанную в Правилах процедуры организацию деятельности по сравнению с другими международными парламентскими организациями.

Всей деятельностью Парламента и его органов руководит бюро ЕП (председатель, 14 заместителей председателя и пять квесторов) и расширенное бюро (те же самые должностные лица плюс председатели политических групп). Бюро вырабатывает, в частности, повестку дня его пленарных сессий. Все члены бюро избираются сроком на два с половиной года.

По правилам процедуры Парламент должен проводить одну пленарную сессию в год, но практически она разделена на 11 «частичных» недельных сессий с месячным интервалом. Пленарные сессии проводятся в Страсбурге. Хотя Европарламент может проводить дополнительные пленарные сессии и в Брюсселе.

Основная работа проводится в рамках 19 постоянных комиссий и комиссии по расследованиям, которая рассматривает специальные проблемы, такие, как наркомания, расизм, избыток сельскохозяйственной продукции и т.п. В случае запроса мнения Европарламента со стороны Совета министров комиссии назначают одного из своих членов докладчиком по каждому из рассматриваемых вопросов. Комиссии могут готовить доклады также по собственной инициативе, хотя и с разрешения бюро Европейского парламента. Постоянные комиссии обычно заседают не в Страсбурге, а в Брюсселе. Это во многом связано с необходимостью иметь постоянный контакт с Комиссией и Советом ЕС.

Основную роль в связях с парламентами государств-членов и международными организациями играют 29 межпарламентских делегаций.

Большую роль в деятельности данного института ЕС играют политические группы, которые отражают основные политические течения в государствах-членах. Позиция группы на заседаниях расширенного бюро, сессиях и комиссиях представляется председателем группы.

Для понимания истинной роли любого парламента очень важен объем его полномочий. Процесс принятия решений в рамках ЕС часто подвергается критике [illegible] ограниченных полномочий ЕС. Законодательство ЕС прини-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Заседания Совета министров в отличие от заседаний любого парламента всегда закрыты. Во многих случаях Парламент ЕС имеет право лишь представлять свое мнение. Совет министров может также принять решение вопреки мнению большинства членов Европарламента. Лишь в отношении принятия бюджета ЕС Парламент обладает значительными правами. Законы ЕС являются инструментами прямого действия в государствах-членах. Это порождает так называемый «демократический дефицит» в ЕС, поскольку ни напрямую избираемый Европарламент, ни национальные парламенты государств-членов не в состоянии эффективно контролировать правительственную политику.

Единый европейский акт, вступивший в силу 1 июля 1987 г., явился непосредственным ответом на эту критику, расширив полномочия Европарламента и внеся изменения в учредительные договоры ЕС. Была введена процедура сотрудничества между Советом министров и Европарламентом, которая дала ему возможность отвергнуть или внести изменения в позицию Совета министров. Хотя право принятия окончательного решения по-прежнему осталось за Советом, Единый европейский акт также наделил Парламент ЕС правом одобрять или отвергать соглашения о присоединении или ассоциации с государствами-нечленами.

Согласно Договору о Европейском Союзе, вступившем в силу 1 ноября 1993 г., Парламент получил новые полномочия по участию в законодательном процессе, в частности право принятия совместных с Советом министров и Комиссией решений в ряде областей: создание внутреннего рынка, свободное передвижение рабочей силы, учреждение компаний (в некоторых аспектах), многолетние программы исследований, общие программы по охране окружающей среды и развитию трансъевропейских сетей, меры по защите потребителей, а также вопросы общественного здоровья и культуры. В основном это новые для ЕС области деятельности. Новые законодательные процедуры позволили Европарламенту в случае несогласия с Советом министров и неудачи примирительных процедур на практике пользоваться правом наложения вето.

Согласно Маастрихтскому договору процедура сотрудничества Парламента ЕС с Советом министров, введенная в 1987 г., была распространена практически на все области, когда Совету министров для принятия решений требуется квалифицированное большинство голосов: 62 голоса из 87 «за», если они принимаются по предложению Комиссии ЕС; 62 голоса «за», поданных не менее чем 10 государствами-членами, в остальных случаях[1]. Европарла-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

членов Комиссии ЕС. Они не могут быть назначены на должность без согласия Парламента ЕС. Для того чтобы усилить связи Комиссии ЕС с Парламентом, срок ее полномочий был увеличен с четырех до пяти лет (Парламент ЕС избирается на пятилетний срок).

Компетенция Парламента увеличивается в связи с заключением договоров ЕС с государствами-нечленами и другими международными организациями. В соответствии с Договором о Европейском Союзе согласие Парламента ЕС требуется не только для соглашений о присоединении или ассоциации, но также и для всех международных соглашений, которые имеют существенное финансовое и договорное значение. Ему было также предоставлено *ограниченное право законодательной инициативы*. Он может своим решением, принятым большинством голосов, просить Комиссию представить предложения по определенным вопросам.

Одним из новых полномочий Европарламента является его *право учреждать комиссию по расследованиям* в тех случаях, когда он считает, что право ЕС было нарушено. Он также может принимать петиции от граждан, юридических лиц (компаний, ассоциаций) и назначает омбудсмена. Омбудсмен может принимать жалобы от физических и юридических лиц и проводить соответствующие расследования. На ЕП возложена обязанность подготовить предложения по универсальной процедуре выборов во всех государствах-членах. После принятия этой процедуры единогласным решением Совета министров она также требует одобрения Европарламента.

Парламент *обсуждает и утверждает бюджет в целом и отдельные его статьи*. Это право является одной из наиболее отличительных черт. Это своего рода «лакмусовая бумажка», выявляющая подлинный законодательный орган. Как известно, полномочия в сфере бюджета зачастую являлись именно теми полномочиями, которые обусловили возможность парламента суверенного государства осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти. Реализовать данную возможность полностью удавалось далеко не всегда. И мы видим, кстати, насколько бессильно в этой сфере Федеральное Собрание РФ. Тем не менее, как ни ограничены были полномочия Парламентской ассамблеи (а затем Европейского парламента) договорами, создавшими Европейские сообщества, они не могли не включать отдельные полномочия, относящиеся к бюджету.

Самим фактом своего существования Европейский парламент разрушал многие веками выработанные традиции. Парламенты, как считалось, могут быть только в государствах (как унитарных, так и федеративных), а не в международных организациях. Международные же организации (например, Организация Объединенных Наций)

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

стоят не из депутатов, избираемых всеобщим голосованием, а из представителей государств. Данные представители назначаются президентом или правительством. У Европейского парламента появились четкие полномочия в бюджетной сфере только в 1970-х гг. В Римских договорах 1957 г. они, как было сказано выше, лишь обозначались. И только после того, как сообщества получили собственный бюджет, Парламент обрел право его обсуждать и высказывать предложения по его изменению. Речь в данном случае шла о контроле за исполнением бюджета всех органов Европейских сообществ. Несомненно, наиболее существенной была возможность наднационального Парламента контролировать распределение Комиссией ЕС финансовых средств в течение бюджетного года. Комиссии было вменено в обязанность ежегодно предоставлять в Страсбург соответствующий отчет; но контроль в то же время осуществлялся наряду с Парламентом также и Советом министров. Начиная с 1986 г. акт об утверждении бюджета сообществ стал подписываться президентом Европейского парламента. Это символизировало и закрепляло право Парламента участвовать в принятии бюджета. Следует также упомянуть о том, что с 1970 г. он имел возможность участвовать в обсуждении всех финансовых документов с правом совещательного голоса. Рекомендации ЕП не носили в то время обязательного характера, а их влияние на принятие окончательного решения было прямо пропорционально авторитету этого законодательного органа в глазах высших руководителей стран — членов сообществ, а также Европейской комиссии. Парламенту не сразу удалось создать благоприятную для расширения своего влияния среду. Тем не менее, действуя осторожно, но последовательно и настойчиво, эту цель ему в конечном счете удалось достичь.

В настоящее время Европейский парламент — это единственный орган, который дает Комиссии поручения об исполнении бюджета. Он обязывает брюссельских еврократов не только руководствоваться предложениями, содержащимися в этом поручении, но и регулярно отчитываться перед Парламентом, предоставляя в распоряжение законодателей всю необходимую им информацию.

Начиная с 1979 г. Парламент неоднократно использовал свое право отклонять в целом предложенный Комиссией проект бюджета. Его несогласие с бюджетом не приводило, однако, к резким сбоям в функционировании различных структур сообществ, деятельность которых финансируется из этого бюджета. Осуществляя свои бюджетные полномочия, Парламент может использовать процедуры согласования с Советом министров. В ходе этой процедуры делегации [illegible] примирить точки зрения, с тем чтобы избежать трудностей при рассмотрении

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

положительное заключение в отношении бюджета, а затем решение принимается Советом министров. Вместе с тем политическое значение решения Европарламента в отношении бюджета не следует недооценивать. Совету министров и Комиссии сложно настаивать на своих проектах, поскольку общественное мнение, как правило, охотнее принимает сторону Европарламента.

Деятельность Европейского парламента в сфере контроля за исполнением бюджета регулируется правовыми нормами различного юридического значения: договорами, актами органов сообществ, соглашениями между этими органами, решениями Европейского суда по поводу отношений между Парламентом и другими подразделениями сложной структуры ЕС. Обращаясь к бюджетным полномочиям Европейского парламента, отметим также, что они неодинаковы в отношении «обязательных» и «необязательных» расходов.

«Обязательные» расходы прямо и автоматически определяются договорами и образующими их неотъемлемую часть другими правовыми актами, поэтому полномочия Страсбурга в данной сфере носят консультативный характер. Парламентарии могут вносить предложения о внесении изменений в статьи по «обязательным расходам», но подобные предложения могут быть Советом министров отвергнуты. В то же время Парламент обладает правом отклонить бюджет сообществ в целом, несмотря на то, что в него входят в качестве составной части и «обязательные расходы», — еще один рычаг воздействия Страсбурга на другие органы сообществ.

«Необязательные» расходы значительно уступают «обязательным» по размерам, но полномочия Парламента в их отношении значительно определеннее и шире. Депутаты имеют право уже в первом чтении предложить поправки к представленному Советом министров проекту бюджета. Если же Совет не соглашается с этими поправками, то Парламент может вернуться к данному вопросу и принять решение во втором чтении. Однако если в первом чтении для принятия решения достаточно простого большинства голосов, то во втором чтении необходимо большинство в 2/3 присутствующих, причем в это большинство должно войти не менее 1/2 списочного состава членов ЕП.

В последние годы обозначилась проблема увеличения и усложнения аппарата сообществ, что не могло не повлечь за собой увеличения расходов на его содержание. Как следствие появилась тенденция к быстрому росту «необязательных» расходов. Почти каждый институт, действующий в рамках сообществ, при составлении бюджета становится предметом жаркой дискуссии в отношении выделяемых ему средств между определяющими статьи бюджета субъектами.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

и «необязательную» оказалась первоначально столь запутанной, что представители различных органов сообществ оказались не в состоянии выработать единые критерии к их разделению. Постоянные конфликты, заметно сказывающиеся на бюджетном состоянии ЕС, вынудили 30 июня 1982 г. Парламент, Совет министров и Комиссию принять совместную декларацию, в которой были определены критерии различных понятий, относящихся к бюджету, и была также установлена процедура урегулирования разногласий между этими органами.

Нельзя не отметить, что роль Европейского парламента среди других европейских институтов и его полномочия в бюджетной сфере имеют отчетливую тенденцию к возрастанию. В случае реализации «Маастрихтского расписания» по созданию единого европейского финансового пространства и введению общей валюты полномочия национальных парламентов по регулированию данной сферы и обеспечению ее законодательными актами уйдут в прошлое, и именно Европейский парламент станет их правопреемником и главным действующим лицом. И тогда именно Страсбургу будет принадлежать решающее слово в обсуждении и принятии бюджета новой экономической сверхдержавы, создание которой завершается на наших глазах в Западной и Центральной Европе и которая, по заверениям двух видных английских юристов — Хоггарта и Джонсона (в их работе «Идея Европы»), «заставит изрядно попотеть своих основных конкурентов — США и Японию»[1].

Реальная роль Европарламента предопределяется не только объемом его полномочий, но и тем, насколько активно он участвует в жизни ЕС, как использует предоставленные ему полномочия. Европейский парламент стремится к самоутверждению. Он еще не стал полноценным парламентом, но уже оказался прямо подключенным к процессу принятия многих важных решений. Его сессии стали чаще и полнее освещаться в средствах массовой информации, и тем не менее масштабы его участия в правовом и политическом процессе еще ограничены. Следует сказать о таком важном моменте: в его рамках появились и повышают свою активность лоббистские группы, нацеленные на продвижение тех или иных решений, выгодных монополистическим группам.

В Маастрихтском договоре (ст. 137) хотя и нейтрально, но четко сказано, что Европейский парламент состоит из представителей народов государств, объединившихся в Сообщество. Это звучит многообещающе, поскольку таким образом открыт простор для придания ему новых полномочий, роста его влияния и превраще-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

правлении очевидна. На наш взгляд, эта тенденция была удачно подмечена в работе британских юристов Джексона и Макголдрика «Правовые горизонты новой Европы»: «Уж если создали в Европе единый парламент, то и на издание им законов придется рано или поздно согласиться, ибо в этом традиция и суть европейской демократии»[1]. А как только в ЕС помимо единого гражданства и единой валюты будет и полноценный парламент, вряд ли кто-то усомнится, что ЕС претендует на статус конфедеративного государства со всеми вытекающими последствиями.

8.4. Комиссия ЕС – высший орган исполнительной власти: состав, процедура назначения членов, функции

Комиссия Европейского Союза представляет собой институт, где федералистские тенденции проявляются наиболее полно. Первоначально предполагалось, что она будет выражать интересы Сообщества и послужит основным органом, обеспечивающим дальнейшую интеграцию. Важные аспекты деятельности Комиссии: представление предложений о политике Сообщества, посредничество между государствами-членами с целью реализации этих предложений, координация национальных политик государств-членов и контроль за реализацией политики Сообщества.

На начало 2001 г. Комиссия состояла из 20 членов[2], которые по установленным правилам являлись гражданами государств-членов. В составе Комиссии должен быть по крайней мере один гражданин от каждого государства-члена, но не может быть более двух членов, имеющих гражданство одного государства. Пять самых больших стран — Германия, Франция, Италия, Испания и Великобритания — могут быть представлены в Комиссии двумя гражданами, все остальные — одним. В соответствии с Маастрихтским договором действует новая процедура назначения членов Комиссии, впервые использованная в 1995 г. Правительства государств-членов с общего согласия и после консультаций с Европейским парламентом указывают кандидата на пост председателя Комиссии. Затем правительства государств-членов в ходе консультаций с кандидатом в председатели предлагают других кандидатов в члены Комиссии. Председатель и члены Комиссии, определенные таким образом, подлежат

---

[1] *Jackson B.S., McGoldrick D.* (eds). Legal Visions of New Europe. L.: Graham and Trotman, 1993. P. 71.

[2] Число членов [illegible] при условии соблюдения принципа единогласия: ст. 157(1) Договора о ЕС, ст. 9(1) Договора [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

утверждения в Европарламенте председатель и члены Комиссии назначаются при наличии общего согласия правительств государств-членов. Члены Комиссии назначаются на пять лет.

Все назначения производятся государствами-членами с общего согласия; на практике каждое правительство может само определить кандидата, которого оно выдвигает как «своего» члена Комиссии, при этом он не должен быть отвергнут другими государствами-членами. При выборе кандидатов обычно учитывают внутриполитическую ситуацию: например, Соединенное Королевство до настоящего времени всегда назначало одного члена Комиссии от лейбористской партии и одного от консервативной. Члены Комиссии не могут быть отстранены по инициативе правительств государств-членов, однако Комиссия в полном составе прекращает действовать в случае вынесения Европейским парламентом вотума недоверия (ст. 144 Договора о ЕС, ст. 24 Договора о ЕОУС, ст. 14 Договора о Евратоме). Суд ЕС также может отстранить члена Комиссии от должности, если придет к выводу, что он не соответствует требованиям, необходимым для выполнения обязанностей (ст. 160 Договора о ЕС, ст. 12а Договора о ЕОУС и ст. 120 Договора о Евратоме), или когда он совершил серьезный проступок (ст. 159 Договора о ЕС, ст. 12 Договора о ЕОУС и ст. 128 Договора о Евратоме). Члены Комиссии не являются представителями своих стран и обязаны быть независимыми. Для обеспечения этого в Договоры включены соответствующие положения — ст. 157(2) о ЕС, ст. 9(2) о ЕОУС и ст. 126(2) о Евратоме. Любое нарушение принципов, норм права или этики может стать причиной принудительной отставки члена Комиссии.

Баланс сил в Сообществе таков, что Комиссия, будучи независимой силой, не может выполнять свои обязанности без сотрудничества с ней государств-членов. Вследствие этого она учитывает государственные национальные интересы, и одна из ее самых важных задач — *согласование* политики отдельных государств-членов и политики и целей Сообщества. Комиссия наделена полномочиями предпринимать действия независимо от Совета и всячески стремится избежать конфликта с каким-либо государством-членом.

Между членами Комиссии распределяются сферы деятельности. Распределение происходит по соглашению между самими членами при участии председателя, который играет ведущую роль. Во время распределения осуществляется интенсивное лоббирование государ-

[1] Это означает, что Совет не может, например, утвердить одного и либо отказать в утверждении им всем; он не может не утвердить одного и утвердить всех

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вопросов.

Аппарат Комиссии включает структурные подразделения — генеральные дирекции. Не все они имеют одинаковое значение и престиж, отсюда и борьба комиссаров за сферы деятельности. Каждая из генеральных дирекций возглавляется генеральным директором, который подчиняется соответствующему члену Комиссии. Генеральные дирекции подразделяются на дирекции (возглавляемые директором), а дирекции — на секторы (каждый из которых возглавляет начальник). Существует ряд специализированных служб. Одна из них — юридическая — обеспечивает генеральным дирекциям консультации по правовым вопросам и представляет Комиссию в любых юридических процедурах. Назначение на высшие должности является объектом соперничества государств-членов. Решения по назначениям принимаются самими членами Комиссии и частично основаны на принципе, что каждое государство-член должно иметь свою долю таких постов.

Каждый член Комиссии в работе опирается на помощь кабинета, группы сотрудников, назначенных персонально им и непосредственно ему подчиненных.

Должностные лица Комиссии (и других институтов Сообщества) в соответствии с правом Сообщества пользуются привилегиями и иммунитетами[1], самый важный из которых — иммунитет от судебного преследования в государствах-членах в связи с действиями, произведенными должностными лицами при выполнении ими служебных обязанностей[2]. Они также освобождаются в государствах-членах от подоходного налога на заработную плату, получаемую ими в связи с работой в институтах Сообщества[3]. Однако с должностных лиц взимается специальный подоходный налог Сообщества с низкой ставкой. Все иммунитеты и привилегии, которыми пользуются должностные лица Сообщества, предоставляются им исключительно в интересах сообществ, и соответствующий институт обязан отказываться от иммунитета всякий раз, когда это не противоречит интересам Сообщества[4].

В соответствии с Договором о ЕОУС Комиссия является высшим законодательным органом, однако в некоторых случаях она должна получить согласие Совета министров. В соответствии с договорами об учреждении ЕС и Евратома она имеет законодательные

---

[1] См.: *Protocol* on the Privileges and Immunities of the European Communities, Arts. 12—16.

[2] См.: *Sayag* and Leduc (№ 1), Case 5/68 [1968], ECR 395.

[3] *Humblet and* [illegible]

[4] См.: *Protocol* on the Privileges and Immunities of the European Communities, Arts.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Комиссия имеет право в полном объеме вводить правовые нормы[1]. В соответствии с решением Суда ЕС, когда Договор об учреждении ЕС возлагает на Комиссию особые обязанности, подразумевается, что она наделена полномочиями (включая нормотворческие полномочия), достаточными для выполнения этой задачи[2]. В контексте деятельности организации в целом Комиссия наделяется компетенцией реализовывать нормы, установленные Советом министров. При этом Совет может разрабатывать определенные требования, которые должны выполняться при осуществлении этих полномочий.

Заседания Комиссии проходят «при закрытых дверях» (обсуждение носит конфиденциальный характер), а решения принимаются простым большинством голосов. В процессе голосования часто используется так называемая «письменная процедура», в соответствии с которой проекты решений передаются членам Комиссии, и, если в течение определенного периода не получено возражений, рекомендация считается принятой.

Когда Комиссия выполняет обязанности по реализации норм, установленных Советом министров, предусмотрены специальные процедуры. Для сохранения определенного контроля Совет обычно создает комитет, которому Комиссия должна представлять проекты актов, планируемых к изданию. В такой комитет входят представители правительств государств-членов, а председательствует должностное лицо Комиссии.

Для дальнейшего уточнения процедур и систематизации таких контрольных механизмов в Единый европейский акт было включено положение, предусматривающее принятие решения, определяющего их принципы и правила (ст. 10 EEA, дополняющая ст. 145 Договора о ЕС). Такое решение было принято Советом министров в 1987 г. В решении определялся ряд процедур, которые могут быть необходимы в конкретных случаях, когда Комиссия наделяется компетенцией реализовывать нормы, установленные Советом.

В соответствии с первой процедурой, известной как *комитетская консультативная процедура* (consultative committee procedure), функции комитета носят исключительно консультативный харак-

---

[1] *France*, Italy and United Kingdom and Commission, Cases 188—190/88, [1982] ECR 2545 (paras. 4—7 of the judgment). См. далее: *France* and Commission, Case C-202/88, ECR 1—1223; *Spain* and Commission, Case C-271, 281, 289/90, 17 Nov. 1992.

[2] *Germany* and [illegible] para. 28 of judgment. См. подробно: *Hartley* and Commission as Legislator under the EEC [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Комиссии[1].

В соответствии со второй, известной как *комитетская управленческая процедура* (management committee procedure), Комиссия должна представить комитету проект акта, после чего председатель комитета определяет срок, в течение которого комитет обязан представить свое мнение. Комитет использует сходную с действующей в Комиссии систему голосования, при этом решение принимается только квалифицированным большинством. Председатель не принимает участия в голосовании. Если Комиссия учитывает мнение комитета (либо если комитет не представляет мнения в течение установленного срока), акт Комиссии носит окончательный характер. Если Комиссия не учитывает мнение комитета, акт все равно может быть принят, но в этом случае он должен быть немедленно представлен в Совет министров.

Какой из всего изложенного может быть вывод? В высших звеньях ЕС действует эффективная система контроля, сдержек и противовесов. Длительная практика отладила работу этой системы, но все же необходима арбитражная инстанция, которая смягчает и разрешает объективно возникающие разногласия. Таковой является Европейский суд правосудия.

8.5. Европейский суд правосудия и его роль в формировании коммунитарного права

Европейский суд правосудия (Суд ЕС, Суд Европейских сообществ, Европейский суд) — институт, значение которого в системе институтов и правовой системе Европейского Союза намного превосходит роль арбитра, разрешающего индивидуальные споры между участниками правовых отношений в ЕС.

Во-первых, Суд ЕС фактически является *органом конституционного контроля*, рассматривает и разрешает дела, связанные с толкованием и применением учредительных договоров Европейских Сообществ.

Во-вторых, Суд выступает в качестве *высшего судебного авторитета* единой судебной системы Европейского Союза: несмотря на наличие в каждом государстве-члене собственной системы органов правосудия, все национальные суды связаны с Европейским судом преюдиционной юриспруденции, позволяющей установить единые принципы правоприменения в ЕС и, более того, дающей возможность Суду осуществлять собственное правотворчество, устанавливать общеобязательные правила поведения (нормы права).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

творческим институтом Европейского Союза, в своих решениях Суд на протяжении всего периода своей деятельности неуклонно проводил линию на расширение компетенции ЕС, укрепление правопорядка ЕС, на примат этого правопорядка над национальными системами права.

Опираясь на поставленную перед ним задачу — обеспечивать «сохранение единообразия права Сообщества при толковании и применении настоящего Договора» (ст. 164 Договора о ЕС), Суд вывел из договоров обширный комплекс правил, обеспечивающих укрепление и дальнейшее развитие европейской интеграции. Данная роль Суда, безусловно, удовлетворяет не всех. Можно слышать призывы «евроскептиков» к ограничению его полномочий: например, наделить национальные парламенты правом пересматривать или отменять решения Европейского суда (в настоящее время обязательными для каждого государства и индивидуума). И даже Еврокомиссия, которую вряд ли можно заподозрить в центробежных тенденциях, была бы не прочь несколько ослабить всепроникающий диктат Суда. В своем докладе «Тридцать лет европейского права» она, не отрицая в целом ведущей роли Суда как наивысшей правовой инстанции, отчетливо провела мысль, что решения Суда и его толкования не должны противоречить мнению законодательных представительных органов государств — членов ЕС[1].

В институционном механизме Союза «самый проевропейский орган Европейского Союза», как часто характеризуют Суд ЕС, в настоящий момент сохраняет обширные полномочия, позволяющие ему осуществлять функции и органа конституционной юстиции, и правотворческой инстанции. Важной особенностью Суда, подчеркивающей его *статус наднационального органа*, являются право и обязанность Суда рассматривать дела, в которых стороной (истцом) являются не только государства, институты, юридические лица, но и граждане Европейскою Союза.

Европейский суд правосудия — единственный институт ЕС, устройство и деятельность которого регулируется наряду с учредительными договорами также специальным документом — *Уставом Суда*, утверждаемым государствами-членами в качестве приложения к учредительным договорам. Договор о ЕС (а также учредительные договоры других сообществ) устанавливают общие основы статуса, организации и деятельности Суда, регулируют его полномочия. Детальная регламентация его внутренней структуры, формы работы, принципы и формы судопроизводства осуществляются в соответст-

[1] *Thirty* years of Community Law Commission of the European Communities. Luxem-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

мент, который должен быть утвержден решением Совета министров. Поскольку Европейский суд основан на трех сообществах, в каждом из них имеется Устав Суда (Устав Суда ЕС, Устав Суда ЕОУС, Устав Суда Евратома). Положения этих документов практически идентичны друг другу.

Что же касается полномочий по возбужденным делам, то аналогично другим институтам Европейского Союза Суд в зависимости от характера вопроса опирается на положения не только Договора о ЕС, самого «широкого» из всех Европейских сообществ (с точки зрения компетенции), но и на Европейский Союз в целом (ст. С Маастрихтского договора). Юрисдикция Суда не распространяется на вопросы, вытекающие из решений в области общей внешней политики и политики безопасности и сотрудничества, в области правосудия и внутренних дел.

Принятые Судом решения *обязательны* для государств-членов, институтов, граждан и юридических лиц. Исполнительное производство по решениям Суда в отношении индивидуумов осуществляется в правовой системе государств-членов, которые должны обеспечить реализацию установлений Европейского суда. Если Суд выносит решение, адресованное определенному государству-члену (или государствам-членам) Европейского Союза, в частности констатирующее факт нарушения им правопорядка ЕС, последнее «обязано принять необходимые меры для выполнения решения Суда» (ст. 17).

Такая же обязанность лежит на национальных судах, обратившихся в Суд ЕС с преюдиционным запросом о толковании того или иного положения права ЕС, и на других судах государств-членов, рассматривающих впоследствии аналогичные дела. В случае невыполнения государством (отдельными его органами, в том числе судебными) решения Европейского суда, опираясь на введенную в 1992 г. ст. 171 (п. 2.3) договора о ЕС, Суд по предложению Комиссии вправе наложить на это государство санкции в форме штрафа. Государства обычно стремятся обеспечить полное выполнение на своей территории решений Суда, даже вынесенных «против себя». В данном отношении исполняемость его решений выше, чем актов других институтов. В немалой степени это обеспечивается тесной связью Суда ЕС с органами судебной власти государств-членов, являющейся независимой частью демократического государственного механизма во всех государствах — членах Европейского Союза.

В формировании Суда Европарламент не принимает участия. Пятнадцать входящих в него судей (по числу стран ЕС) назначаются правительствами государств-членов [illegible] сроком на шесть лет. По истечении этого срока судья может быть переизбран.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дились на своих постах свыше 10 и даже 20 лет.

Обновление состава Суда осуществляется частично, каждые три года переизбираются соответственно восемь или семь судей. Для того чтобы получить возможность стать членом Суда, необходимо удовлетворять определенным правовым и моральным критериям.

Во-первых, до своего назначения кандидату необходимо иметь стаж работы на «высших судебных должностях» в своей стране или являться «юридическим экспертом высокой и общепризнанной квалификации». Назначаются также судьями ЕС наряду с судьями-профессионалами и другие видные юристы — университетские профессора-правоведы, известные адвокаты и др. Во-вторых, требуется, чтобы кандидат обладал безупречной репутацией и независимостью «вне сомнений» (ст. 167 Договора о ЕС). В-третьих, каждое из 15 государств Европейского Союза должно быть представлено в Суде одним гражданином, хотя это прямо и не закреплено в Договоре о ЕС.

При вступлении в должность судья приносит присягу: он публично клянется, что будет «беспристрастно и добросовестно выполнять свои функции» и «не будет разглашать тайну совещательной комнаты» (ст. 2 Устава ЕС).

В состав Суда, помимо судей, входят восемь генеральных адвокатов (ст. 166), назначаемых в том же порядке, что и судьи, и обязанных удовлетворять указанным выше требованиям к должности судьи. Их выбирают обычно из числа граждан наиболее крупных стран ЕС, хотя специальных правил о гражданстве не установлено. Генеральные адвокаты не участвуют в рассмотрении и разрешении дел. Их функции: назначенный для участия в определенном деле генеральный адвокат осуществляет самостоятельное расследование обстоятельств дела и представляет на открытом судебном заседании полностью беспристрастное, независимое и мотивированное заключение по делу, рассматриваемому Судом, чтобы помочь последнему выполнить свою задачу (ст. 167).

Судьи и генеральные адвокаты пользуются гарантиями судейской независимости. В частности, их досрочное смещение допускается не иначе как по единогласному решению всех членов Суда (судей и генеральных адвокатов), без учета голоса обвиняемого судьи или адвоката (ст. 6 Устава Суда ЕС). Это возможно лишь в том случае, когда имеются причины сделать вывод о «неспособности отвечать предъявляемым требованиям или о служебном несоответствии». Основанием для такого заключения может служить, например, осуществление членом Суда политической деятельности или занятие должности в структурах государств и институтов Союза, предпринимательская или иная деятельность, несовместимая с должностью судьи (ст. 4 Устава Суда ЕС). Местонахождение Европейского Суда — Люксембург.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

(после внесения Единым европейским актом поправок в договоры), чтобы уменьшить число дел, рассматриваемых Судом ЕС в основном за счет тех, которые не имеют политического или конституционного значения. Суд ЕС, таким образом, может сосредоточить внимание на более важных делах и на обеспечении единства права Сообщества. Суд первой инстанции действительно освободил Суд ЕС от значительного числа дел, однако увеличилось их общее число, что вызвано увеличением задержек с рассмотрением и разрешением дел. Единственным следствием создания Суда первой инстанции стало то, что ситуация с задержками не ухудшилась[1].

В состав Суда первой инстанции входит 15 судей[2]. На практике каждое государство-член представлено судьей. Положение о квалификации, назначении и длительности полномочий такие же, как для Суда ЕС. Единственное отличие в том, что юрисконсульты (академические юристы) не имеют права занимать должности судей[3]. Судьи выбирают из своего состава на три года председателя Суда. Он может быть переизбран на новый срок[4]. В Суде нет генеральных адвокатов, однако один из судей выполняет функции генерального адвоката, если в данном деле это признано необходимым[5]. На практике такое случается редко.

Заседания Суда первой инстанции проводятся в палатах, состоящих из трех или пяти судей. Дела, связанные с трудовыми спорами, передаются в палату, в состав которой входят три судьи, другие дела — в палату из пяти судей[6]. Пленарные заседания Суда проводятся, если рассматривающая дело палата передает его на рассмотрение Суда полного состава. При этом учитывается сложность дела, его важность или другие особые обстоятельства.

---

[1] *Vesterdorf.* The Court of First Instance of the European Communities After Two Full Years in Operation (1992) 29 CML Rev. 897.

[2] См.: *Art.* I Council Decision of 24 October 1988 Establishing Court of First Instance.

[3] См.: ст. 168a (3) Договора о ЕС; ст. 32L (3) Договора о ЕОУС и ст. 140(3) Договора о Евратоме.

[4] *Решение* Совета министров 88/591, ст. 2(2).

[5] *Статут* Суда ЕС, ст. 46 ЕОУС; *Статут* Евратома, ст. 47.

[6] *Правила* процедуры Суда первой инстанции, ст. 12.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 9
Неполитические институты и консультативные органы ЕС

9.1. Европейский инвестиционный банк

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) был учрежден с подписанием Римского договора о ЕЭС в 1957 г. Членами его стали все государства Сообщества. Прием новых стран в состав ЕЭС вел к тому, что они становились членами Банка. Штаб-квартира ЕИБ находится в Люксембурге, но он имеет свои отделения и в других городах — Лондоне, Риме, Брюсселе, Афинах, Лиссабоне. Организация и деятельность ЕИБ подвергалась небольшим уточнениям в Маастрихтском договоре, в котором имеется специальная глава V «Европейский инвестиционный банк».

По сравнению с учреждениями Союза ЕИБ выступает *максимально автономно.* Он имеет все качества юридического лица, собственное и самостоятельное управление.

Главное назначение ЕИБ сформулировано в Договоре о ЕЭС самым общим образом: он призван способствовать экономическому развитию Сообщества путем выявления и предоставления новых ресурсов (ст. 3). Деятельность Банка должна быть направлена на то, чтобы путем финансовых вложений, прежде всего добиваясь выравнивания уровней экономического и социального развития в рамках ЕЭС, преодолевать сложившиеся диспропорции, чтобы обеспечивать внутренне согласованное последовательное развитие Общего рынка. Учредители сообществ видели в различиях повод для серьезного беспокойства, связанного в первую очередь с негативными последствиями разбалансированности экономики.

ЕИБ развивает свою деятельность на *некоммерческих началах*, т.е. он не ставит целью получение доходов. Задача Банка состоит в том, чтобы предоставлять кредит и давать гарантии финансирования проектов, важных для Союза. Как Римский договор 1957 г., так и Маастрихтский договор 1992 г. определяют основные направления финансовой деятельности ЕИБ: во-первых, финансируются проекты, направленные на оказание помощи регионам, отстающим в своем экономическом и социальном развитии; во-вторых, кредиты и финансирование осуществляются в целях модернизации и конверсии предприятий или для развития новых видов активности в интересах [illegible] в случае, когда объем и содержание проектов превышают возможности фи-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

содержание которых выходят за рамки возможностей участников.

ЕИБ финансирует серьезные проекты в сфере региональной политики. Кредиты выделяются целевым назначением для Португалии, Греции, Ирландии, Северной Ирландии, ряда районов Испании, т.е. для регионов с относительно низким уровнем экономического и социального развития. В последнее время усилилось финансирование экономических проектов, которые осуществляются как на региональном уровне (борьба с загрязнением рек, морского побережья и т.п.), так и в рамках Союза в целом (системы очистки воды, атмосферы и т.п.). Банк реализует проекты путем сообщения, телекоммуникаций и других видов обмена информацией между государствами-членами.

Управление Банком строится на началах, свойственных крупным международным финансовым структурам. Устав ЕИБ определяет три основных административных уровня: совет управляющих — на самом высоком уровне; комитет управляющих — на среднем; правление — на низком. Уровень управления предопределяет различия как в функциях и соответственно в компетенции, так и в формах и методах деятельности. Органом «политического руководства» выступает совет управляющих, сходный по своим функциям и полномочиям с наблюдательными советами и другими высшими органами крупных банков мира. Роль управляющих в ЕИБ играют министры, назначаемые государствами-членами (как правило, это министры финансов или экономики). Правление определяет основные направления и цели кредитной политики Банка, утверждает ежегодный баланс и годовой отчет, принимает другие важные решения, в том числе об увеличении капиталов Банка.

Члены совета директоров назначаются советом управляющих не на основе свободного отбора, а из лиц, названных государствами-членами и Комиссией сообществ. Совет насчитывает 25 директоров. Места в нем распределяются следующим образом: страны «большой четверки» — Германия, Великобритания, Италия, Франция — имеют по три директора, Испания — два, остальные — по одному. В число директоров включается один член Комиссии сообществ. Директорами назначаются высшие чиновники финансовых и экономических министерств и других служб государств-членов. Устав ЕИБ предусматривает, что наряду с членами Совета назначаются 12 их заместителей.

Совет директоров наделен полномочиями, позволяющими только ему принимать решения, которые хотя и носят конкретный характер, но имеют важное финансовое и политическое значение. Это решение о предоставлении крупных кредитов, о гарантиях, изменении объема фондов, процентных ставках. В зависимости от их содержания решения принимаются простым или квалифицированным большинством голосов. В последнем случае необходимо получить 15 голосов «за» (ст. 12 Устава ЕИБ).

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

средств и других структурных фондов ЕС[1] с учетом специфики кредита их деятельности, но главная роль отводится все-таки Европейскому инвестиционному банку. Обладая высоким рейтингом надежности ЕИБ привлекает по более низким ставкам вклады государств и компаний и затем (также по более низкой цене в сравнении с коммерческими банками) предоставляет ссуды и банковские гарантии для проектов развития отстающих регионов Союза, модернизации предприятий, других проектов «общего интереса», которые государства-члены не могут финансировать самостоятельно (ст. 198c Договора о ЕС)[2]. Из бюджета ЕС выделяются субсидии на пользование ресурсами Европейского инвестиционного банка. Так, Сообщество из собственного бюджета финансирует 3% скидок на займы ЕИБ для инвестиций предприятий малого и среднего бизнеса и создания новых рабочих мест.

9.2. Счетная палата (Палата аудиторов): состав и функции

Палата аудиторов по характеру поставленных перед ней задач является аналогом контрольных органов, существующих во многих современных государствах (в том числе и России), органов бюджетного контроля — счетных палат. Это самый «молодой» институт ЕС: создан в 1974 г. в качестве органа ЕЭС; статус института Европейского сообщества и Союза Палата получила в 1992 г. В ЕС актуальной является проблема надлежащего (законного и своевременного) получения и расходования бюджетных средств. Решению этой проблемы и призвана способствовать деятельность Палаты аудиторов.

Палата аудиторов — коллегиальный орган. 15 ее членов (аудиторов ЕС) назначаются единогласно Советом министров (после консультации с Европарламентом) «из числа лиц, которые работают или работали во внешних аудиторских учреждениях своих стран или специально подготовлены для такой работы» (п. 1 и 2 ст. 188b). Члены Палаты аудиторов осуществляют свою деятельность независимо от других институтов, органов и должностных лиц ЕС и государств-членов. Им, как и членам Комиссии, запрещается следовать или принимать инструкции от «любого правительства или каких-либо иных органов», заниматься иной (в том числе коммерческой) деятельностью «за вознаграждение или без него» (п. 4 и 5 ст. 188b). До истечения шестилетнего срока своих полномочий член Палаты

---

[1] Например, из средств Сельскохозяйственного фонда Сообщество совместно с государствами-членами финансирует [illegible] возраста фермеров до 55 лет (OJ 1993L/215).

[2] [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

нию Европейского суда по просьбе самой Палаты, если «он более не отвечает необходимым требованиям или не выполняет обязанности, вытекающие из его службы» (п. 7 ст. 188b).

Главная задача Палаты аудиторов — осуществлять *ревизионную проверку отчетности* институтов, органов и должностных лиц (ст. 188a). Для выполнения этой задачи палата наделяется полномочиями проверять отчеты о всех доходах и расходах ЕС, включая и различные органы, фонды, которые учреждены ЕС. Цель проверки — установить, «все ли полученные доходы и произведенные расходы были законными и правильными, и здоровым ли было управление финансами» (п. 2 ст. 188c). Проверки осуществляются Палатой по собственной инициативе, инициативе Европарламента, Совета министров, других заинтересованных институтов, государств. При необходимости Палата аудиторов может проводить ревизию непосредственно и в государствах-членах. В этом случае она осуществляется во взаимодействии с «компетентными национальными ведомствами». Последние, а равно и все институты ЕС обязаны предоставлять Палате все необходимые ей сведения, информацию, документы.

По истечении каждого финансового года Палата аудиторов направляет институтам Союза доклад об исполнении бюджета. Вместе с замечаниями институтов этот доклад публикуется в «Официальном журнале Европейских сообществ». Местонахождение Палаты аудиторов — Люксембург.

Наряду с «руководящими центрами» — институтами — действуют множество других органов и учреждений, постоянных и временных. Они выполняют вспомогательные функции (как, например, Комитет постоянных представителей в Совете министров, руководящие органы программ Сообществ, генеральные дирекции и административные службы Комиссии и других институтов) либо предоставляют информацию, консультации Совету министров, Комиссии ЕС и Европарламенту при решении ими различных вопросов политики ЕС.

9.3. Экономический и социальный комитет. Комитет регионов

Среди консультативных органов ЕС, создание которых предусмотрено непосредственно Учредительным договором, важнейшими являются Экономический и социальный комитет и Комитет регионов.

Экономический и социальный комитет — консультативный орган ЕС, призванный оказывать содействие Комиссии ЕС и Совету министров в подготовке решений по вопросам регулирования внутреннего рынка, других областей экономической и социальной политики. В его советах входят представители различных групп экономической и социальной деятельности, профессиональных федераций,

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

лиц свободных профессий и представителей общественности (ст. 193). На практике в Комитете выделяются три группы членов:

- работодатели (представленные руководителями и членами предпринимательских союзов, торгово-промышленных палат);
- наемные рабочие и служащие (в лице руководителей профессиональных союзов);
- представители крестьянства (фермеров), потребителей и других социальных слоев и профессий.

Члены Экономического и социального комитета назначаются на четыре года Советом министров на основе национальных квот. А эти квоты, в свою очередь, определяются в соответствии с экономическим потенциалом страны, численностью населения и закрепленными в Договоре о ЕС нормами (ст. 194). Наибольшее число мест в Комитете (как и в Европарламенте) отведено Германии, Великобритании, Италии и Франции — по 24. Это в 4 раза больше, чем у самого малого государства ЕС — Люксембурга (шесть мест).

Важнейшей функцией Экономического и социального комитета является представление Совету министров и Комиссии ЕС *консультаций по проектам законодательных актов и иных решений ЕС*. Комиссия и Совет запрашивают мнение Комитета либо по собственной инициативе («когда они сочтут это целесообразным», ст. 198), либо если Договор о ЕС предусматривает, что предварительная консультация с Комитетом является обязательной. Обязательное проведение такой консультации по проектам нормативных актов предписывается в отношении свыше десятка различных вопросов, затрагивающих интересы широких слоев населения, в том числе по вопросам охраны окружающей среды (ст. 130с), директив в области социальной политики (ст. 118а) и др.

Комитет регионов — консультативный орган, задачей которого является предоставление заключений и консультаций Совету министров и Комиссии ЕС при разработке и принятии ими постановлений, директив, иных решений. В состав Комитета входят представители органов местного самоуправления, субъектов федерации (для ФРГ и Австрии), автономий, административно-территориальных единиц в соответствии с отведенной для определенной страны квотой.

Решения институтов, при разработке которых обязательна консультация с Комитетом регионов, лежат прежде всего в сфере региональной политики ЕС. Осуществляя региональную политику, ЕС «стремится сократить разрыв между уровнями развития различных регионов и уменьшить отставание регионов, находящихся в наименее благоприятных условиях, включая сельские районы» (ст. 130а). Это достигается предоставлением отдельным странам и районам системы льгот и субсидий [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Раздел IV
Конституция ЕС – новый этап государственной и правовой консолидации

Тема 10
Кодификация европейского права и создание единой Конституции Евросоюза

10.1. Конституционный процесс: разработка проекта Евроконституции и процедура его принятия

На протяжении 50 лет своего существования Европейскому Союзу приходилось отвечать на новые вызовы и угрозы, которые требовали трансформации институциональной и правовой систем. В конце 90-х гг. XX в. Европейский Союз вступил в качественно иной этап существования, обусловленный новыми реальностями, связанными, во-первых, с расширением самой организации (вступлением в нее более десяти новых государств-членов, в основном из Центральной и Восточной Европы), а во-вторых, с новыми угрозами, вызванными процессами глобализации. Следует заметить, что существуют некоторые устойчивые группы противоречий между:

1) общими (коммунитарными) и национальными интересами;
2) федерализмом и национальным суверенитетом;
3) единством и разными скоростями;
4) элитами и управляемыми.

Вдобавок к этому процесс европейской региональной интеграции в XXI в. столкнулся с новыми вызовами. В первую очередь это касается нарастающей бюрократизации институтов Европейского Союза и их отдалением от нужд и потребностей граждан. Возникла настоятельная потребность приблизить европейские институты к гражданам. Вполне очевидно, что граждане в целом разделяют основополагающие цели Союза. Однако не менее очевидно и то, что им не всегда видна связь между этими целями и текущей деятельностью, которую проводит Союз. Граждане требуют от европейских институтов больше открытости в вопросах актуальных проблем, эффективности в реализации принятых решений, открытости в про-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

маться в первую очередь волнующими их реальными проблемами и не вмешиваться столь детально в вопросы, решение которых в силу их характера лучше доверить выборным представителям в рамках государств-членов и на местах. Однако гораздо важнее, что у граждан в результате создается впечатление, что многое происходит без их ведома, и они желают более эффективного демократического контроля. Не менее актуальна задача позиционирования объединенной Европы в новом политическом порядке, который складывается в XXI в. на мировой арене в условиях продолжающейся глобализации. После падения Берлинской стены какое-то время казалось, что создана возможность жить в условиях долгосрочного порядка на мировой арене, без конфликтов, что основой данного порядка станут права человека. Однако по истечении нескольких лет уверенность в этом исчезла. 11 сентября 2002 г. открыло мировому сообществу глаза на жестокую реальность. Религиозный фанатизм, этнический национализм, расизм и терроризм как силы, которые противодействуют миру, сохраняют свое влияние. Их, кроме всего прочего, подпитывают региональные конфликты, бедность и отсталость. В связи с этим весьма значимой является проблема места и роли Европы в изменившемся мире. Очевидны притязания объединенной Европы на первостепенную роль в новом мировом порядке, стремление выступать движущей силой, которая обеспечит стабильность на мировой арене и одновременно будет служить ориентиром для многих стран и народов.

Новые вызовы, совпавшие по времени с глобальным изменением формата ЕС (25 стран), требовали иного подхода, способного обеспечить региональную интеграцию качественно нового уровня. Данный подход должен отличаться от того, который был положен в основу более 50 лет назад, когда процесс объединения начали шесть стран. Для эффективного ответа на сформулированные вызовы Европейскому Союзу потребовалась институциональная и правовая трансформация, чтобы Европа могла выступить в роли влиятельной силы, стремящейся, во-первых, направить развитие отношений в мире таким образом, когда преимущества создаются не только для богатых, но и для самых бедных стран, а во-вторых, ввести глобализацию в рамки этических принципов, т.е. подчинить ее целям достижения солидарности и устойчивого развития. Именно поэтому в 2004 г. была принята Конституция Европейского Союза, знаменующая собой качественно новый этап европейской консолидации и создание государства нового типа — «федерации национальных государств».

Уже в Договоре о Европейском Союзе 1992 г. (составной частью Ниццкого договора от 26 февраля 2001 г. содержалась рабо-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

политического союза стран — участниц ЕС. Однако Договор в Ницце не урегулировал разногласия между странами-участницами по поводу будущего Союза.

Начало реальным действиям по трансформации ЕС было положено подписанием **Лаакенской декларации**. Она была принята 15 декабря 2001 г. главами государств и правительств 15 стран-участниц по итогам проходившей в Лаакене (пригород Брюсселя) сессии Европейского совета. Главной целью документа являлось определение ориентиров дальнейших преобразований в устройстве Европейского Союза с учетом новых геополитических реалий и предстоящего расширения состава данной организации. Декларация состояла из трех разделов.

В первом разделе осуществлен обзор исторических предпосылок европейской интеграции, достижений и проблем, стоящих перед Союзом. Во втором разделе были предложены различные варианты реформирования Европейского Союза. В целях открытого, гласного, компетентного обсуждения будущего устройства Европейского Союза созывается весьма представительный **Конвент** по образцу аналогичного органа, подготовившего в 2000 г. текст союзной Хартии об основных правах. Задача Конвента состояла в разработке рекомендаций по преобразованию Европейского Союза для предстоящей в 2004 г. межправительственной конференции. Его решения не получат обязательной юридической силы, но благодаря составу Конвента, очевидно, приобретут высокий морально-политический авторитет не только для государств-членов, но и для рядовых граждан Европейского Союза. Третий раздел был посвящен Хартии об основных правах.

Историческое значение Декларации состояло в том, что впервые на столь высоком уровне было заявлено о перспективах принятия в будущем единой Конституции Европейского Союза, которая заменит собой действующие учредительные договоры. Кроме того, в ней впервые провозглашено стремление Европейского Союза превратиться в «силу», или «державу» (*puissance*), способную играть ведущую роль на планете в качестве гаранта стабильности и ориентира в современном многополярном мире. Данные намерения европейской элиты соответствовали чаяниям простых граждан, которые неоднократно давали понять, что они желают усиления роли Союза в области правосудия и безопасности, в борьбе против трансграничной преступности, в обуздании миграционных потоков, в вопросах приема лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, и беженцев из районов вооруженных конфликтов. Кроме того, общественное мнение Европы требовало конкретных результатов в

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

области экономического и социального сплочения.

Население стран — участниц ЕС настаивало на едином подходе к решению таких проблем, как загрязнение окружающей среды, климатические изменения, безопасность продуктов питания — словом, к любым проблемам трансграничного характера, когда по их ощущению такие проблемы можно разрешить только на основе сотрудничества. Большинство европейцев желали более активной роли Европы в международных делах, в области обороны и безопасности, требовали эффективных и более скоординированных действий в целях погашения локальных и глобальных конфликтов, которые происходили внутри или вокруг Европы и в остальных частях мира. Они полагали, что институциональная структура Европейского Союза не соответствует современным требованиям и является слишком забюрократизированной. Надлежащее функционирование внутреннего рынка и единой валюты должно и впредь служить основой для выработки новых мер по координации экономической, финансовой и налоговой систем.

Однако эти меры не должны вести к нивелированию специфических особенностей, присущих каждому отдельному государству-члену. Национальные и региональные различия во многих случаях — продукт исторического процесса и традиций. Они способны послужить конструктивным фактором дальнейшего прогресса. Иными словами, объектом устремлений граждан выступал ясный, прозрачный для общества, действенный, реализуемый демократическими методами государственный механизм, который принесет конкретные результаты в виде роста занятости, повышения качества жизни, сокращения преступности, качественного образования и более эффективной системы здравоохранения.

Лаакенская декларация сформулировала основные темы предстоящей дискуссии о радикальной трансформации Европейского Союза в виде перечня *вопросов*, предлагаемых для обсуждения. Их содержание сводилось к решению трех фундаментальных проблем:

1) ликвидация разрыва между европейскими институтами и рядовыми гражданами;

2) демократическая организация политической жизни и европейского политического пространства в масштабе расширенной Европы;

3) превращение Союза в фактор стабильности и прогресса в условиях нового, многополярного мира.

Для эффективного разрешения указанных проблем принципиально важным было точное определение и разграничение компетенции внутри Европейского Союза между Союзом и государствами-членами. Иначе говоря, надо определить, что Союз и за что несет ответственность. При этом необходимо, чтобы правило разгра-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

стотой по сравнению с ныне существующим и чтобы распределение компетенции учитывало новые проблемы, стоящие перед Союзом. Сделать это возможно двумя путями: передать обратно в ведение государств-членов выполнение некоторых задач; возложить на Союз новые задачи или расширить компетенцию, которая признана за ним в настоящее время. При этом, разумеется, нельзя игнорировать принципы равенства и солидарности, на которых основан Союз.

Первая группа проблем была связана с тем, как можно повысить уровень демократической легитимности, прозрачности и эффективности в функционировании ныне существующих институтов Европейского Союза.

Известно, что *источниками легитимности* Европейского Союза служат: демократические ценности, исходя из которых он действует; цели, которых он стремится достичь; полномочия и инструменты, которыми он располагает; демократические, прозрачные для общества и эффективные институты. Со своей стороны определенный вклад в легитимацию европейского проекта вносят и национальные парламенты. Декларация о будущем Союза, приложенная к Ниццкому договору, подчеркнула необходимость рассмотреть вопрос об их роли в дальнейшем процессе европейского строительства. В более широком контексте следует проанализировать новые инициативы, которые можно предпринять в целях создания европейского публичного пространства.

Прежде всего необходимо ответить на следующие важные вопросы. Каковы возможные способы укрепления авторитета и эффективности Европейской комиссии? Кто должен назначать председателя Комиссии: Европейский совет, Европейский парламент или граждане в ходе прямых выборов? Нужно ли усиливать роль Европейского парламента? Подлежит ли расширению право Парламента на совместное участие в принятии решений? Должен ли быть изменен порядок избрания членов Европарламента? Может быть, стоит ввести европейский избирательный округ или лучше сохранить избирательные округа, установленные на национальном уровне? Допустимо ли сочетание двух систем голосования? Требует ли усиления роль Совета? Должен ли Совет действовать в одинаковом порядке, когда он выступает в качестве законодателя и в ходе реализации своих исполнительных полномочий? Следует ли усилить прозрачность в функционировании Совета, чтобы любые его сессии, на которых Совет действует как законодательный орган, носили открытый характер? Нужно ли предоставлять гражданам более широкий доступ к документации Совета? Наконец, как обеспечить

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

легитимности и роли национальных парламентов. Следует ли наряду с Советом и Европарламентом создать новый институт, состоящий из представителей национальных парламентов? Должны ли последние играть роль в тех сферах европейской деятельности, в которых не наделен полномочиями Европейский парламент? Нужно ли, чтобы национальные парламенты сосредоточили свое внимание на вопросах разграничения компетенции между Союзом и государствами-членами, например посредством предварительного контроля за соблюдением принципа субсидарности?

Решение *второй группы проблем* касается способа, посредством которого удастся достичь большей ясности для людей в порядке разграничения компетенции. Очевидно, можно выделить *три вида компетенции*: исключительную компетенцию Союза, компетенцию государств-членов и совместную компетенцию Союза и государств-членов. При этом следует руководствоваться правилом, что любая компетенция, которую учредительные договоры прямо не закрепили за Союзом, принадлежит исключительно государствам-членам. Не менее важная группа вопросов связана с распределением компетенции в рамках качественно нового формата Союза — «Союза двадцати пяти». При этом важно договориться о том, какие задачи могут быть возложены на Союз, а какие, напротив, лучше оставить за государствами-членами.

Новые исторические реалии потребовали корректировки целей и средств применительно к различным направлениям политики Европейского Союза и закрепления их в учредительных договорах. Как, например, более последовательно закрепить общую внешнюю и оборонную политику, обеспечить более комплексный подход в сфере полицейского сотрудничества и сотрудничества в уголовно-правовой сфере? Как усилить координацию экономической политики? Какими путями можно обеспечить более интенсивное сотрудничество в области социального обустройства людей, окружающей среды, здравоохранения, безопасности продуктов питания?

С другой стороны, следует законодательно и конкретно закрепить вопросы текущего управления и исполнения политики Союза за государствами-членами и их местными органами, предусмотрев гарантии невмешательства в их компетенцию. Не менее актуальным представляется вопрос о том, как в условиях нового распределения компетенции помешать неоправданному расширению полномочий Союза, как сохранить от вмешательства со стороны Союза те сферы, которые отнесены к исключительной компетенции государств-членов, а в ряде случаев и местных территориальных образований? Какие меры [illegible] динамизм европейской интеграции?

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

гировать на новые проблемы и события, мог осваивать новые сферы деятельности. Однако вопрос «кто что делает?» не единственный, который имеет принципиальное значение. Не менее важно также определить, каким путем действует Союз и какими инструментами он пользуется. Количество этих инструментов множилось в результате каждого последующего изменения, вносимого в учредительные договоры, а эволюция директив постепенно превратила их во все более детализированные законодательные акты. В этой связи очевидным становился вопрос: не следует ли точнее определить характер документов, издаваемых Союзом, а также уменьшить их количество. Иначе говоря, нужно ли ввести различие между законодательными и исполнительными актами? Надлежит ли сократить число документов, которые используются в законодательной деятельности: нормы прямого действия; рамочное законодательство; документы, не имеющие обязательной силы (заключения, рекомендации, открытая координация)? Как часто следует прибегать к рамочному законодательству, которое оставляет больше простора государствам-членам в реализации политических целей? В отношении каких сфер компетенции наиболее приспособлены такие инструменты, как открытая координация и взаимное признание? Должен ли сохранить свою основополагающую роль принцип пропорциональности?

Третья группа вопросов касается средств, с помощью которых можно достичь *большей эффективности процесса принятия решений и общего функционирования институтов в рамках Союза*, когда он будет включать почти 30 государств-членов и тем самым трансформировать ЕС в решающий фактор глобальной политики. Как Союзу в подобных условиях лучше устанавливать свои цели и приоритеты, а также обеспечить более надежную их реализацию? Подлежит ли дальнейшему увеличению число решений, принимаемых квалифицированным большинством? Как упростить и ускорить процедуру совместного принятия решений Советом и Европейским парламентом?

Подлежит ли сохранению система, когда пост председателя Союза меняется в порядке ротации каждые полгода? Какова будущая роль Европейского парламента? Как изменится в дальнейшем роль и структура различных формаций Совета?

Как одновременно повысить внутреннее единство европейской внешней политики? Как добиться более слаженной работы Высокого представителя и комиссара, отвечающего за соответствующие вопросы? Нужно ли далее расширять представительство Союза на международных форумах?

Глобальная [illegible] требует *кодификации законодательства и консолидации правовой системы Сою-*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

компетенция и политические инструменты разбросаны по всей совокупности этих договоров. Если граждане желают больше ясности в деятельности институтов Европейского Союза, то упрощение его учредительных договоров становится неизбежным. В этой связи актуальным представляется решение следующих вопросов относительно упрощения ныне действующих учредительных договоров без внесения изменений в их содержание. Следует ли пересмотреть существующее разграничение между Европейским Союзом и сообществами? Что делать с разделением на три опоры? Кроме того, надлежит подумать о возможном пересмотре системы учредительных договоров в целом. Стоит ли ввести разграничение между основополагающим договором и другими положениями договоров? Должно ли это разграничение выразиться в структурном преобразовании текстов? Может ли такая мера привести в итоге к установлению разных процедур внесения поправок и ратификации для основополагающего договора, с одной стороны, и других положений договоров, с другой?

Не менее важно решить, должна ли Хартия об основных правах быть инкорпорирована в основополагающий договор. Сюда же относится и вопрос о присоединении Европейского сообщества к Европейской конвенции прав человека.

Кодификация европейского законодательства и основанное на ней упрощение и структурное преобразование учредительных договоров неизбежно должно было привести к принятию документа *конституционного характера*. Однако в условиях неоднородности потенциалов и наличия разногласий государств — членов Союза договориться о базовых ценностях будущей Конституции, модели союзного государства и механизмах его функционирования оказалось делом непростым.

10.2. Европейский Конвент: состав, компетенция и регламент работы

Конституционный процесс как совокупность процедур по разработке и принятию будущей Конституции начался с предложения Европейского совета созвать Конвент, объединяющий всех основных участников дебатов о будущем Союза. 28 февраля 2002 г. состоялось первое заседание Европейского Конвента (полное название: **Конвент о будущем Европейского Союза**) — временного представительного органа, созданного в соответствии с положениями Лаакенской декларации («Будущее Европейского Союза») для подготовки и демократического обсуждения пакета реформ Европейского Союза.

В состав [illegible] государств-членов (по три человека от каждой страны: два парламентария и один

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

(16 депутатов Европарламента и два представителя Европейской комиссии). Кроме того, ввиду предстоящего расширения Союза в работе Конвента с правом совещательного голоса принимают участие по три человека всех 13 государств-кандидатов. Они были представлены на тех же условиях, что и действующие государства-члены (один представитель правительства и два депутата национального парламента).

Страны-кандидаты принимали участие в обсуждении вопросов, однако без права воспрепятствовать достижению консенсуса, который может быть выработан между государствами-членами. В общей сложности Европейский Конвент включал 105 членов. Председателем Конвента назначен бывший президент Французской Республики Валери Жискар д'Эстен, а его заместителями — Джулиано Амато (Италия) и Жан Люк Дехане (Бельгия).

Полномочия членов Конвента в случае отсутствия могут осуществлять их заместители. Заместитель назначается в том же порядке, что и полноправный член Конвента. Руководящим органом Конвента был *президиум*, включавший председателя, двух заместителей председателя и девять других членов Конвента (представители правительств всех стран, которые во время работы Конвента осуществляют функции председателя Совета, а также два представителя от национальных парламентов, два — от депутатов Европейского парламента и два — от Комиссии). В качестве наблюдателей будут приглашены три представителя Экономического и социального комитета и столько же от европейских социальных партнеров. В число наблюдателей войдут также шесть представителей Комитета регионов (соответствующие кандидатуры будут назначены Комитетом от территориальных образований, городов и регионов, наделенных законодательными полномочиями) и Европейский омбудсмен. По приглашению президиума свои взгляды перед Конвентом получат возможность изложить председатели Суда и Счетной палаты

С момента основания и по настоящее время Европейский Союз функционировал на базе нескольких соглашений между государствами-членами, заключение и изменение которых ранее происходило в рамках стандартных международно-правовых процедур (межправительственная конференция, подписание и затем ратификация текста всеми странами-участницами). В условиях новых реалий перед Конвентом была поставлена альтернативная задача: либо разработать проект будущего учредительного документа Союза (своеобразный «план-максимум»), либо — в случае невозможности достичь компромисса — представить различные варианты действий, которые подлежат [illegible] межправительственной конференции. Конвент сделал выбор в пользу максимального вари-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ны действующих учредительных договоров единым документом под названием Конституция, или Конституционный договор.

По завершении работы Конвента в 2003 г. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы должны были представить главам государств (правительств) стран — участниц ЕС. Затем, после его доработки в ходе *межправительственной конференции* в 2004 г., главы государств должны были его подписать и отправить на ратификацию.

На заседании Конвента 1 марта 2002 г. сформировался президиум и были утверждены правила и процедуры деятельности. Регламент работы Конвента выглядел следующим образом. Работа Конвента была рассчитана на год, чтобы председатель Конвента успел представить ее результаты Европейскому совету. Председатель должен был обеспечить подготовку работы Конвента на основе предложений, которые были высказаны в ходе общественного обсуждения. Президиум будет направлять процесс работы и на первом этапе подготовит материалы, которые послужат основой для последующей деятельности Конвента. По любому техническому вопросу, который, по мнению президиума, заслуживает более глубокой проработки, он может по своему выбору обращаться за консультацией в службы Комиссии и к экспертам. Президиум вправе создавать рабочие группы специального назначения (*ad hoc*).

Совет должен получать информацию о текущих результатах деятельности Конвента. Председатель Конвента будет представлять в устной форме доклад о промежуточных итогах работы Конвента в ходе каждой сессии Европейского совета. Оглашение докладов позволит ему одновременно узнать точки зрения глав государств (правительств). Заседания Конвента будут проходить в Брюсселе. Дебаты в Конвенте и все официальные документы должны быть доступными для всеобщего ознакомления. В деятельности Конвента будут использоваться все 11 рабочих языков Союза.

После изучения различных вопросов Конвент примет *итоговый документ*, в котором могут содержаться либо разные варианты действий с указанием уровня их поддержки, либо — в случае достижения консенсуса — рекомендации. Вместе с результатами, полученными в ходе национальных дебатов о будущем Союза, итоговый документ послужит отправным пунктом при обсуждении вопросов на межправительственной конференции, которая примет окончательные решения.

Президиуму в его работе в дальнейшем будет помогать *секретариат* Конвента. Членами секретариата Конвента могут быть также эксперты Комиссии и Европейского парламента. С целью расширения масштабов обсуждения и привлечения к нему всех

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ставители экономических кругов, неправительственные организации, академическая среда и т.д.). Под форумом подразумевается информационная сеть, объединяющая организации, которые будут регулярно получать информацию о работе Конвента. Их предложения станут предметом обсуждения. Данные организации могут быть заслушаны или с ними могут консультироваться по специальным вопросам согласно правилам, которые установит президиум.

10.3. Конституционный договор

В октябре 2002 г. президиум Конвента подготовил *«Предварительный проект Конституционного договора»* Европейского Союза, который установил ее общую схему (структуру). Проект включал *план документа* (заголовки будущих частей, разделов, статей; порядок их расположения), указывал *предмет* правового регулирования каждой статьи, определял *направления* будущей работы над проектом.

Официальное название будущей Конституции — **«Договор, учреждающий Конституцию для Европы»**. Следовательно, речь идет о договоре, призванном кодифицировать правовую систему функционирования Европейского Союза. Название носит двойственный характер (Договор — Конституция), в чем проявляется сложная природа Европейского Союза: с одной стороны — объединение государств, с другой — союз народов Европы, обладающий собственным гражданством и многими другими атрибутами государственности. Уже в названии была заложена идея формирования нового типа государственных союзов, который в западно-европейской доктрине обозначают термином «federation d'Etats-nations» («федерация национальных государств») или «federation d'Etats et de peuples» («федерация государств и народов»). Возникающая в результате интеграционная конструкция приобретает уникальный характер и дает возможность более эффективно решать проблемы социального управления в рамках межэтнического, поликультурного и многоязыкового «европейского пространства».

Внутренняя структура конституционного проекта состоит из преамбулы и трех частей.

Часть первая «Конституционное устройство» содержит фундаментальные принципы организации и функционирования коммунитарных институтов, основы их взаимодействия с гражданами, механизмы гарантий прав и свобод. В десяти разделах первой части планировалось установить и закрепить:

- общие цели и принципы Союза (раздел I «Определение

https://право.информ2000.рф

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

жданство Союза и основные права»);

- порядок разграничения компетенции между Союзом и государствами, входящими в его состав (раздел III «Компетенция и сферы деятельности Союза»);
- статус руководящих органов Союза — Европейского совета, Европейского парламента, Комиссии и др. (раздел IV «Институты Союза»);
- систему правовых актов, правотворческие и правоприменительные процедуры (раздел V «Осуществление компетенции и деятельности Союза»);
- гарантии демократического функционирования данной организации (раздел VI «Демократическая жизнь Союза»);
- правила финансирования деятельности и принятия бюджета (раздел VII «Финансы Союза»);
- правовые основы внешнеполитической функции Союза (раздел VIII «Деятельность Союза на мировой арене» и раздел IX «Союз и его ближайшее окружение»);
- порядок вступления в Союз новых государств-членов и — впервые в истории данной организации — порядок добровольного выхода стран из ее состава (раздел X «Принадлежность к Союзу»).

Обращает на себя внимание ст. 42 проекта, предусматривающая возможность установления «привилегированных отношений между Союзом и соседними государствами». Актуальность данной нормы для нашей страны не вызывает сомнений, особенно после встречи в верхах Россия — ЕС в ноябре 2002 г., на которой были согласованы дальнейшие шаги по формированию «общеевропейского экономического пространства» (Common European economic space) и заявлено о необходимости развивать «стратегическое партнерство» в области борьбы с преступностью, включая борьбу с терроризмом.

Часть вторая проекта «Сферы политики и реализация мероприятий Союза» призвана установить порядок принятия решений наднациональными органами применительно к отдельным сферам компетенции ЕС, в том числе: к сфере внутренней политики и деятельности (внутренний рынок, экономическая и валютная политика, внутренняя безопасность и др.); внешнеполитической деятельности (внешнеторговая политика, помощь развивающимся странам и др.); обороне; возможно, и к правилам процедуры («функционирование Союза»). Структура и содержание данной части были сформулированы и установлены лишь в самых общих чертах.

Часть четвертая «Общие и заключительные положения» определяла порядок вступления в силу, способ внесения поправок и пересмотр

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

туционного договора Союза.

После более чем двухлетней работы, проведенной так называемым Евроконвентом под руководством бывшего президента Французской республики Валерии Жискар д'Эстена, текст Конституции ЕС был утвержден в июне 2004 г.

Лидеры 25 стран — членов ЕС 29 октября 2004 г. собрались в Риме для официального принятия Конституции Европейского Союза. Символично, что они собрались в том же зале на Капитолийском холме, где в 1957 г. был подписан Римский договор об образовании Европейского Экономического Сообщества, положивший начало процессу европейской интеграции. Кроме лидеров и представителей правительств стран ЕС на церемонии присутствовали также лидеры государств, претендующих на вступление в Сообщество: Румынии, Болгарии, Турции и Хорватии.

Торжественный акт имел символический характер еще и потому, что Конституция не вступит в силу до тех пор, пока ее не ратифицируют парламенты всех стран ЕС. Более того, для этого требуется консенсус: если хотя бы одна страна ЕС не ратифицирует Конституцию, она не обретет законной силы. Следует заметить, что в разных странах избраны различные способы ратификации. Например, как минимум девять государств, в том числе Франция, Великобритания и Испания, намерены провести референдум по поводу европейской Конституции (в ФРГ и Польше оппозиционные партии в данный момент проводят сбор подписей граждан в пользу проведения такого референдума). В других странах ее ратифицируют парламенты.

Следует заметить, что в нынешнем тексте Конституции ЕС оказалось множество изменений и дополнений, внесенных в него уже после того, как председатель Конвента официально объявил работу по созданию Основного закона Евросоюза завершенной. В своей июньской речи по этому поводу он несколько раз обратился к руководителям государств и правительств Сообщества с настоятельной просьбой не менять в представленном тексте ни единой запятой, так как «данный документ — это здание, в котором важен каждый кирпичик, и лучше отказаться от принятия Конституции, чем менять его по кускам».

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Тема 11
Конституция Европейского Союза 2004 г.

11.1. Общая характеристика Конституции: структура, система источников, способы внесения поправок и изменений

Проект Конституционного договора, созданного Европейским Конвентом, был передан на рассмотрение межправительственной конференции в 2003 г., которая до конца года должна была представить согласованный вариант для подписания главами государств — участников ЕС. Окончательный текст Конституции на 90% сохранил вариант Договора, разработанного Конвентом. В окончательном варианте Договора, который был подписан странами — участницами ЕС в 2004 г., имеет многоуровневую структуру.

Первый уровень составляет **основной текст**: преамбула и четыре части. В *преамбуле* указаны причины, цели принятия Конституции и базовые ценности, на которых организуется правопорядок в наднациональном государстве (ЕС). В *первой части* закрепляются основы конституционного устройства Союза: принципы организации органов власти, их предметы ведения и полномочия, а также правовые основы взаимодействия коммунитарных и национальных институтов. *Часть вторая* включает «Хартию Союза об основных правах». *Часть третья* называется «Политика и функционирование Союза», представляющая собой совокупность норм и принципов, детально регламентирующих различные сферы жизнедеятельности Евросоюза. *Четвертая часть*, которая называется «Общие и заключительные положения», устанавливает порядок вступления в законную силу Конституции и порядок внесения поправок, ее пересмотр. Все структурные элементы Конституции имеют одну композицию и разделены на части, разделы, главы, отделы и подотделы.

Второй уровень Конституции — это **36 протоколов**, прилагаемых к ней. В зависимости от предмета правового регулирования протоколы объединяются условно в несколько групп. Так, протоколы № 1 и 2 имеют предметом ведения порядок реализации компетенции Совета с участием национальных парламентов, а протоколы № 17—22 регламентируют правоохранительную деятельность ЕС.

Третий уровень составляют **приложения**, которые касаются осуществления общей сельскохозяйственной политики Союза.

Четвертый уровень включает **Заключительный акт** межпарламентской Конференции 2003—2004 гг., в котором юридико-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

менения основных статей Конституции.

Конституция содержит важнейшие положения, согласно которым теперь предстоит жить гражданам ЕС. Главным из них можно считать следующее: впервые в высшем исполнительном органе Евросоюза, Совете глав государств и правительств, решения по многим жизненно важным вопросам будут приниматься *не единогласно, как сейчас, а квалифицированным большинством голосов*. Кроме того, для адекватного учета мнения народа в Конституции вводится понятие «*двойного большинства*» в Европарламенте: для принятия нового закона нужно, чтобы за него проголосовали не только 55% депутатов, но и представлять эти депутаты должны страны, где живет как минимум 65% граждан ЕС. Наряду с этим, для обеспечения баланса интересов крупных и малых стран вводится новое правило при принятии решений, ранее не применявшееся в Евросоюзе, — «*право вето*». Этим правом в Евросовете смогут воспользоваться представители любых четырех стран Сообщества. При таком механизме решение может быть принято лишь в том случае, если за него голосует большинство стран и одновременно наибольшая часть населения ЕС.

Согласно документу усиливается вес исполнительных органов сообщества, во главе которых встанет президент Евросоюза. Также у ЕС появится собственный министр иностранных дел, который будет представлять его интересы на международной арене. Увеличатся полномочия общеевропейских органов в борьбе с международной преступностью и в сфере иммиграционной политики.

Следует отметить, что окончательный текст Конституции ЕС несколько более консервативен, чем проект, подготовленный Конвентом, в том, что касается принятия решений квалифицированным большинством. Перечень областей деятельности, где решения могут утверждаться, таким образом, сокращен за счет отказа от особенно значимых новаций, предложенных Конвентом. Требование единогласия восстановлено в отношении согласия Совета министров на продвинутое сотрудничество государств в области общей внешней политики и политики безопасности. Также в проекте Конвента закреплены прерогативы государств-членов применительно к случаям пересмотра Конституции. Предложения будущих Конвентов, если они созываются, должны получить единогласное одобрение со стороны межправительственной конференции. Для того чтобы поправки к Конституции вступили в силу, требуется их ратификация всеми государствами-членами. Это двойное согласие. Любые европейские решения, вводящие квалифицированное большинство или обычную законодательную процедуру вместо [illegible] советом единогласно.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ловного права на восстановление единогласия межправительственная конференция не пошла. Но в реальности от возможности использования квалифицированного большинства в данной области она мало что оставила. По сути дела, межправительственная конференция вернула государствам своего рода право вето. Предусмотрено, что они могут забирать не устраивающие их проекты решений из Совета министров и передавать в Европейский совет, где требуется консенсус, если обсуждаемые акты, по их мнению, наносят ущерб фундаментальным принципам его юридической системы. Похожая оговорка об уступке компетенции в пользу Европейского совета сделана в Конституции в отношении законодательства о рабочих-мигрантах. Условие — убежденность какого-либо государства в том, что предлагаемый европейский закон или европейский рамочный закон затрагивают «фундаментальные аспекты» действующей в нем системы социальной защиты населения. Основное отличие — никакого автоматизма в запуске продвинутого сотрудничества или его ускорения, компенсирующих право вето, не предусматривается.

В окончательном варианте Конституции сняты какие-либо упоминания о принятии решений квалифицированным большинством в области налогообложения. Единогласие восстановлено применительно к сотрудничеству по административным вопросам, а также в борьбе с финансовыми нарушениями и незаконным уклонением от уплаты налогов (т.е. по вопросам НДС, акцизов и налогов на АО).

Межправительственная конференция отвергла смелые новации Конвента, предложившего, чтобы с 2013 г. контрольные цифры доходной части бюджета ЕС на многолетнюю перспективу утверждались Советом министров квалифицированным большинством голосов. Сейчас это прерогатива Европейского совета. Достигнутые им договоренности трансформируются в межинституциональное соглашение, совместно утверждаемое Советом ЕС, Европарламентом и Еврокомиссией. В тексте Конституции соответствующие полномочия вверены Совету министров, который будет принимать решения на основе единогласия, заручившись согласием Европарламента.

Чуть более осторожен окончательный текст Конституции в плане интенсификации взаимодействия государств-членов по обустройству пространства свободы, безопасности и законности. Несколько подкорректированы в сторону их ограничения полномочия Евроюста. В проекте Конвента предполагалось учредить Европрокуратуру, поручив ей заняться борьбой с преступностью трансграничного характера. Межправительственная конференция согласилась на ее [illegible] функции. Европрокуратуре будет поручено сосредоточиться на защите фи-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

борочное неучастие Ирландии и Великобритании в функционировании пространства частично распространено на сотрудничество органов полиции.

После вступления в силу Конституционного договора согласно ст. IV-437 Конституции ЕС *утратят свою силу действующие ныне источники «первичного права» ЕС*: договоры 1957 г., учреждающие Европейское сообщество и Евратом (Римские договоры), Договор о Европейском Союзе 1992 г. (Маастрихтский договор) и др. Значительно упростится внутреннее устройство данной организации: исчезнет так называемая «структура трех опор» (Европейские сообщества — общая внешняя политика и политика безопасности — сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере). Соответственно, правила функционирования Европейского Союза станут более понятными для его граждан, что немаловажно для дальнейшего развития европейской интеграции.

Принятие единого Конституционного договора (Конституции) повлечет за собой наделение Европейского Союза в целом достаточно широкой *международной правосубъектностью*.

11.2. Модель институционально-правового устройства «федерации национальных государств» в Конституции ЕС

Конституция Европейского Союза закрепляет новую модель государственного устройства — **модель «федерации государств и народов»**.

Переход к полноценной федерации связан с признанием принципа верховенства суверенитета Союза по отношению к правам государств-членов. Проблема соотношения суверенитета ЕС и национального государства решается через четкое разграничение трех видов компетенции: *исключительную*, *смешанную* и *поддерживающую*. Вне этой схемы оставлена компетенция ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности и координации экономической политики. Сюда же по предложению континентальных стран добавлена координация политики в области занятости. Расширен инструментарий ЕС в области здравоохранения, подчеркнута важность спорта и в перечень областей поддерживающей компетенции включен туризм. Легитимизируется открытый метод координации действий коммунитарных и национальных институтов, причем его действие распространяется на социальную сферу, сотрудничество в области науки и здравоохранения и промышленности.

В Конституции закреплена конфедеративная черта, присущий конституционному праву федеративных государств, согласно кото-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

которые они не передали ЕС. Одновременно из ст. 308 Договора об учреждении Европейского сообщества в него переходит тщательно отшлифованная Конвентом *концепция подразумеваемых полномочий.* Ей придается более универсальный характер.

В соответствии с этими новеллами Конституционный договор трансформирует институциональную систему Союза, четко разграничивая полномочия институтов Сообщества

Во главе Совета ставится освобожденный Председатель, тем самым *упраздняется ротационный принцип представительства.* Председатель избирается на срок 2,5 года и может быть переизбран один раз. Срок его полномочий равен пяти годам, т.е. сроку легислатуры Европарламента и Еврокомиссии. Полномочия Председателя лапидарно повторяют те, которые обычно исполняются меняющимися председателями.

Несмотря на то что Европейский совет пока выведен за рамки институциональной системы Евросоюза, решения, выносимые им, фактически подпадают под определение нормативных актов Евросоюза. Следовательно, Европейский совет в полной мере становится институтом ЕС, хотя, как и раньше, *выведен за рамки законодательного процесса.* Право на принятие документов, имеющих законодательный характер и подлежащих юрисдикционному контролю, за ним не признается. В Европейском совете вводится голосование. В определенных аспектах его деятельность подпадает под надзор Суда ЕС. В окончательном тексте Конституции закрепляется правило, согласно которому, утверждая председателя Европейской комиссии, Европейский совет должен учитывать результаты выборов в Европарламент.

Одна из новаций Конституции, перенесенная из проекта в окончательный текст, — *учреждение поста министра иностранных дел ЕС,* совмещенного с постом заместителя председателя Европейской комиссии. Ему вверяются функции Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности и члена Еврокомиссии, отвечающего за внешние действия Европейского сообщества. Министр ставится во главе Европейской службы внешних сношений. На него замыкаются посольства ЕС, в которые преобразуются нынешние делегации Еврокомиссии в третьих странах и при международных организациях.

Конституция *существенно расширяет полномочия Европарламента.* В первую очередь это относится к процессу законотворчества и тем самым *повышает его политическую роль* среди институтов ЕС. Метод совместного принятия решений возводится в разряд главных в законотворческом процессе, [illegible] его в качестве обычного. Он распространяется на 27 областей деятельно-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

сферу Европарламент выходит на уровень Совета министров. Численность Европарламента увеличена до 750 депутатов вместо 736. Идя навстречу малым странам, межправительственная конференция повысила минимальное представительство государств-членов в Европарламенте с четырех, как предлагал Конвент, до шести. Одновременно она сократила число парламентариев из Германии с 99 до 96.

Усиливаются позиции Европарламента и в отношении Еврокомиссии. Все акты, принимаемые институтами ЕС (за исключением сферы общей внешней политики и политики безопасности и некоторых других изъятий) подразделяются на *законодательные*, они теперь называются законами и рамочными законами, и *подзаконные* — регламенты и решения, которые в основном становятся актами имплементации. Еврокомиссии доверяется подменять Европарламент и вносить изменения в акты высшего порядка, причем под его контролем и только через посредство «европейских делегированных регламентов». Несколько расширяются полномочия Европарламента в бюджетной сфере, хотя межправительственная конференция отказалась поддерживать предложение Конвента о наделении Европарламента решающим словом в утверждении ежегодного бюджета ЕС и восстановила как процедуру совместного принятия решений применительно к бюджетному процессу, так и прежнее соотношение полномочий в этой сфере между Советом ЕС и Европарламентом.

Наряду с этим Конституционный договор содержит положения, *вовлекающие национальные парламенты в функционирование ЕС*. Национальным парламентам вверяется контроль за пропорциональностью и солидарностью. Чрезвычайно существенным становится признаваемое за ними право на получение информации о деятельности и планах институтов ЕС, причем не только в законодательной области. Национальные парламенты получают право вето на пересмотр Конституции единогласными решениями Европейского совета. Они подключаются к осуществлению контроля за функционированием пространства свободы, безопасности и законности, за работой Европола и Евроюста.

В тексте Конституции содержатся положения, направленные на то, чтобы придать деятельности ЕС *большую открытость и демократичность*, приблизить его к простым гражданам. Межправительственная конференция вообще не стала трогать раздел Конституции, инкорпорировавший Хартию основных прав ЕС и поддержала инициативу Конвента о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, придав положению проекта в этой части обязательное звучание. В соответствии с положением Конституции подготовка законодательных актов ЕС

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Было констатировано, что европейский закон, который должен регламентировать процедуру, предусмотрит требование о минимальном числе подписей, собираемых в поддержку народной инициативы в разных государствах-членах. Кроме того, Конституция утвердила разработанное Конвентом положение о том, что заседания Совета министров в той части, которая посвящена обсуждению законодательных актов, должны носить публичный характер.

Отдельно прописана компетенция Союза *в области внешней политики и политики безопасности*. Межправительственная конференция без особых трудностей рецептировала блок статей, согласованных Конвентом, касающихся совместных действий по отражению вооруженного нападения на территорию какого-либо государства-члена и структурированного сотрудничества в области общей внешней политики и политики безопасности. Более того, она придала универсальный характер положению о взаимной обороне от агрессии, на что Конвент явно не рассчитывал.

Справедливости ради следует заметить, что радикальной и комплексной реформы институциональной архитектуры ЕС не произошло. Изменения коснулись процедуры принятия решений. Так, произошли частичная ревизия предложенного подсчета квалифицированного большинства и возвращение к принципу единогласия в ряде наиболее чувствительных областей совместной деятельности, затрагивающих государственный суверенитет и независимость национальных властей в формулировании и осуществлении внутренней и внешней политики. Переговоры по совокупности этих вопросов велись странами ЕС жестко, порой бескомпромиссно. Восторжествовала формула «ничего не согласовано, пока все не согласовано».

Реформирование Еврокомиссии перенесено на 2014 г. Конвент надеялся, что им можно будет заняться уже в 2009 г. На ближайшие два срока Еврокомиссия комплектуется пропорционально количеству государств-членов. Малые страны ЕС, а также «новобранцы» хотели бы закрепить такое положение. Их вполне устраивала ситуация, при которой вопреки своему независимому статусу комиссары представляли бы их интересы в Еврокомиссии и информировали о ее внутренних процессах. Ведущие державы ЕС уговорили остальные страны пойти на реформу, отодвинув ее на пять лет. Суть реформы состоит в том, чтобы сделать Еврокомиссию *компактной по численности, сохранив прежний порядок ее формирования*. Состав Еврокомиссии сокращается на 1/3 и будет равен 2/3 от общего числа государств-членов. Подбираться они будут так же, как и сейчас, без внесения [illegible] при этом к Конституции приложена декларация, предписывающая Еврокомис-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ные и экономические реалии всех государств-членов, включая тех, граждане которых отсутствуют среди членов Комиссии».

Все предложения Конвента о законодательном Совете министров, председательстве разных стран в различных форматах Совета министров, удлинении сроков председательства из окончательного текста Конституции были убраны. В основном сохранена нынешняя конструкция с Советом по общим делам и отраслевыми советами, возглавляемыми единым председательством, меняющимся каждые полгода. Таким образом, изменения, внесенные в функционирование Европейского совета, это звено межправительственного сотрудничества ЕС почти никак не затронули. Исключение составило лишь положение о стабильном председательстве в Совете министров иностранных дел, который возглавит министр иностранных дел ЕС.

Наибольшие споры вызвал вопрос *о регламенте принятия важнейших решений среди стран-участниц с разным числом жителей*. Он потребовал поиск компромисса в отношении схемы определения квалифицированного большинства, применяемого при голосовании в Европейском совете и Совете министров. Крупнейшие европейские державы сохранили принцип двойного большинства, при котором учитывается и то, как голосуют все государства-члены, и то, как проголосовали наиболее населенные из них. Вместе с тем они пошли на уступки Польше, Испании и ряду других стран в подсчете двойного большинства. Согласно окончательному тексту Конституции решение, для принятия которого требуется квалифицированное большинство, считается утвержденным, если за него проголосовало как минимум 55% государств-членов, население которых составляет как минимум 65% общего населения ЕС. Чтобы три крупнейшие державы ЕС, договорившись между собой, не могли заблокировать принятие решений, по требованию малых стран предусмотрено, что блокирующее меньшинство должно включать как минимум четыре государства. Новая схема определения квалифицированного большинства вступит в силу в 2009 г. На переходный период с 2009 по 2014 г. действует правило, согласно которому если против принятия предложенного решения выступают государства, число которых или население насчитывает 3/4 блокирующего меньшинства, то голосование не проводится. Страны-участницы продолжают поиски компромисса еще какое-то разумное время.

Несмотря на известные издержки, являющиеся предметом политического торга, Конституция ЕС открывает новые возможности относительно более тесной интеграции стран-участниц и превращения единой Европы в оплот мира, стабильности и процветания.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Раздел V
Европейский Союз и Россия

Тема 12
Правовые основы взаимоотношений Европейского Союза и России

12.1. Правовая природа Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС

Говоря об источниках права Европейских сообществ, нельзя обойти вниманием заключенное на самом высоком уровне, беспрецедентное по своему значению Соглашение между Россией и Европейским Союзом, а именно **«Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны»** (Далее — СПС). Данное Соглашение было подписано 24 июня 1994 г. на очередной сессии Европейского совета на острове Корфу Президентом Российской Федерации, главами правительств 12 стран — членов Европейского Союза, председателем ЕС и председателем Комиссии ЕС.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве охватывает три важнейшие сферы взаимоотношений: политическую, торгово-экономическую и культурную.

В ст. 1 и 2 зафиксированы *критерии* партнерства:

- укрепление политических и экономических свобод, которые составляют саму основу партнерства (ст. 1);
- поддержка России по укреплению ее демократии, развитию экономики и завершению перехода к рыночной экономике (ст. 1);
- обеспечение основы для экономического, социального, финансового и культурного сотрудничества, базирующегося на принципах взаимной выгоды, взаимной ответственности и взаимной поддержки (ст. 1);
- уважение демократических принципов и прав человека, определенных, в частности, в Хельсинкском заключительном акте и в Парижской хартии для новой Европы, лежит в основе [illegible] составляет существенный элемент партнерства (ст. 2);

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

мирному урегулированию споров и сотрудничество в этих целях в рамках ООН, СБСЕ и других форумов.

Определяя природу отношений, развивающихся между Россией и Сообществом, Соглашение устанавливает, что в их основе заложены принципы партнерства и сотрудничества. СПС устанавливает взаимосвязь между «всесторонним осуществлением партнерства» и «продолжением и завершением Россией политических и экономических реформ» (преамбула). По юридической форме СПС является *двусторонним международно-правовым документом*, в котором западные страны рассматривают Россию как страну с «переходной экономикой» и берут на себя обязательства содействовать «постепенной интеграции между Россией и более широкой зоной сотрудничества в Европе» (ст. 1).

В соответствии с положениями СПС создается механизм *регулярного политического диалога*, который стороны «намерены развивать и активизировать» (ст. 6). Он включает встречи Президента России, председателя Совета ЕС и председателя Европейской комиссии дважды в год (п. 1 ст. 7), встречи министров в рамках Совета сотрудничества (п. 2 ст. 7) и других должностных лиц высокого ранга. Политический диалог между российскими и европейскими парламентариями осуществляется в рамках Комитета парламентского сотрудничества (ст. 9).

В *сфере торговых отношений* стороны обязались придерживаться принципов, содержащихся в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ) (ст. 10), с учетом изменений, внесенных в ходе Уругвайского раунда торговых переговоров и учреждения ВТО. Соглашение предоставляет России режим наиболее благоприятствующей нации, описанный в п. 1 ст. 1 ГАТТ. ЕС отменяет количественные ограничения на импорт из России, за исключением тех категорий товаров, торговля которыми регулируется отдельными соглашениями (текстиль, изделия из стали, расщепляющиеся материалы). Соглашение не исключает запретов или ограничений импорта, экспорта и транзита товаров, оправданных с точки зрения общественной морали, обеспечения правопорядка или общественной безопасности, защиты здоровья и жизни людей, животных или растений, защиты природных ресурсов, защиты национальных художественных, исторических или археологических ценностей, охраны интеллектуальной собственности и т.д. Такие запреты ограничения не должны, однако, быть средством намеренной дискриминации или скрытого ограничения торговли между сторонами (ст. 19).

Что касается [illegible] относящихся к ней вопросов, то в СПС регулируются *важнейшие*

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

дение и деятельность компаний в этих странах, инвестиции, платежи и движение капиталов, взаимное предоставление услуг, условия трудовой деятельности и пр. При этом СПС исходит из идеи постепенной либерализации условий, предоставленных сторонами друг другу в сфере предпринимательской деятельности.

СПС содержит широкую программу *экономического сотрудничества* (разделы VII и X — полностью, IV, VI — частично), охватывающую более 30 различных областей. Россия и Сообщество обязались к «широкомасштабному экономическому сотрудничеству с тем, чтобы содействовать развитию их соответствующих экономик, созданию благоприятного международного экономического климата и интеграции между Россией и более широкой областью экономического сотрудничества в Европе. Такое сотрудничество способствует укреплению и развитию взаимовыгодных экономических связей» (п. 1 ст. 56).

В Соглашении определены основные направления *промышленного сотрудничества*, предусматриваются меры по поощрению и защите инвестиций, особо оговариваются условия сотрудничества в таких областях, как: сырьевая и горнодобывающая промышленность; наука и техника; образование и профессиональная подготовка; сельское хозяйство и аграрно-промышленный комплекс; энергетика; ядерная энергетика; космос; строительство; окружающая среда; транспорт; услуги электрической и почтовой связи; финансовые услуги; региональное развитие; социальная сфера; туризм; малые и средние предприятия; связь, информатика и информационная инфраструктура; таможенное дело; статистика; «отмывание» денежных средств»; наркотики; регулирование движения капиталов; культурное сотрудничество с целью укрепления связей между народами с помощью обмена информацией, взаимным изучением языков и культур, доступа к культурным ценностям.

Принцип равноправного партнерства, заложенный в Соглашении, предопределил создание *системы институтов*, призванных контролировать процесс осуществления СПС, разрабатывать новые рекомендации, улаживать споры и конфликты; обмениваться взглядами по широкому кругу вопросов. Этот институциональный механизм включает в себя саммиты Россия — ЕС, которые будут проводиться дважды в год на высшем уровне: от России — Президент Российской Федерации, от Европейского Союза — председатель Совета Европейского Союза и председатель Комиссии (по формуле «1+2»).

Предусмотрено также создание следующих совместных органов:

- *Совета сотрудничества*, наблюдающего за применением Соглашения. Заседает на уровне министров раз в

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

(ст. 90). Состоит из членов Правительства Российской Федерации, с одной стороны, и членов Совета Европейского Союза и членов Комиссии Европейских сообществ, с другой стороны (ст. 91). В соответствии со ст. 101 «каждая из Сторон может передать в Совет сотрудничества любой спор, касающийся применения или толкования Соглашения. Совет сотрудничества может решить спор путем рекомендации», иначе спор может быть решен путем назначения двух посредников от каждой из сторон плюс третий посредник, назначаемый советом. Рекомендации посредников принимаются большинством голосов и не являются обязательными для сторон (п. 1—4 ст. 101);

- *Комитет сотрудничества* состоит из представителей Правительства Российской Федерации, представителей членов Совета Европейского Союза и Комиссии Европейских сообществ, обычно на уровне старших должностных лиц (ст. 92). Это рабочий орган, практически осуществляющий всю работу, связанную с выполнением СПС;
- *Комитет парламентского сотрудничества*, осуществляющий политический диалог на парламентском уровне, состоит из членов Федерального Собрания РФ и Европейского парламента (ст. 95, 96).

В Соглашении также затрагиваются вопросы *сближения законодательства*, правда, в достаточно сдержанной форме. Стороны лишь признали, что такое сближение является важным условием укрепления экономических связей между Россией и Европейским сообществом (п. 1 ст. 55). При этом Россия заявила о своем стремлении к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством ЕС. Намечены сферы, на которые распространяется, в частности, процесс сближения законодательств (п. 2 ст. 55): предприятия и предпринимательская деятельность; банковская деятельность; бухгалтерский учет и налогообложение компаний; охрана труда; финансовые услуги; правила конкуренции; государственные закупки; охрана здоровья и жизни людей, животных, растений; защита окружающей среды; защита прав потребителей, косвенное налогообложение; таможенное законодательство; технические нормы и стандарты; законодательные и нормативные акты в области ядерной энергетики; транспорт.

Если говорить о Соглашении в целом, то оно имеет экономическую основу и нацелено на то, чтобы постепенно, по мере осуществления экономических реформ в России и с учетом ее национальных интересов реализовать в отношениях с Европейским Союзом принципы свободного движения товаров, лиц, услуг и капиталов, а также свободы учреждения и деятельности компаний.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

вать в течение десяти лет с последующим продлением, если одна из сторон не заявит заблаговременно о своем намерении выйти из него.

Соглашение создает базу для долговременного сотрудничества между Россией и Европейским Союзом, представляющим общие интересы входящих в него государств. Можно согласиться с мнением ряда ученых, считающих Соглашение «беспрецедентным, поскольку другого такого Соглашения с наиболее развитыми государствами современного мира, например с США, с Японией, Россия не имеет и вряд ли будет иметь в ближайшем будущем».

12.2. Формы реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве

Несмотря на то что большинство глав и статей СПС посвящено торговым и экономическим отношениям, прогресс в основном достигнут в сфере политического диалога и в укреплении правовой базы торгового и экономического сотрудничества. Так, политический диалог даже вышел за рамки Соглашения: вошли в практику встречи между председателем Правительства Российской Федерации, с одной стороны, и председателем Еврокомиссии и премьер-министром председательствующего государства в ЕС — с другой. Что же касается трех сфер взаимоотношений, охваченных Соглашением (экономики, политики, культуры), то лишь культурное сотрудничество развивается плавно и интенсивно.

Современное состояние политического диалога ЕС и России не характеризуется как стабильно прогрессирующее. В данном диалоге слишком много декларативного и мало прагматичного, особенно для России. К сожалению, Россия не смогла добиться уступок от Евросоюза относительно безвизового транзита через Калининград. Финансовый и правительственный кризисы в августе-сентябре 1998 г. вызвали кризис доверия в отношениях между Российской Федерации и Европейским Союзом. И лишь Московский саммит 18 февраля 1999 г. «оживил» диалог между Россией и Евросоюзом, результатом которого стал процесс переосмысления стратегии сотрудничества. Это нашло отражение в Совместном заявлении участников Московского саммита, которое завершилось словами: «Мы пришли к заключению о том, что развитие двусторонних отношений России и Европейского Союза на рубеже нового тысячелетия является фундаментом мира и стабильности на Европейском континенте. Мы согласны и впредь сотрудничать в выработке общих подходов с тем, чтобы вместе встретить вызовы XXI века».

https://право.информ2000.рф

Европейский Совет [illegible] 1999 г. в Кёльне одобрил **«Коллективную стратегию Европейского Союза по**

Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

саммите «Россия — Европейский Союз», состоявшемся в октябре 1999 г. в Хельсинки, впервые официально представила документ **«Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)»**.

В совместном заявлении, подписанном участниками саммита, было отмечено, что «эти документы (две Стратегии) ярко высвечивают значение, которое обе стороны придают тесному политическому и экономическому партнерству и его дальнейшему развитию в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве».

По мере расширения масштаба военных действий российских войск в Чечне (с октября 1999 г.) тема войны оттеснила все вопросы взаимоотношений России и ЕС. Позиция, сформулированная ЕС в конце октября, осуждала избранный российскими властями метод решения чеченской проблемы — «непропорциональное и неразборчивое» использование военной силы, призывала Российское правительство к «немедленному прекращению военных действий», к переговорам «с избранными чеченскими руководителями». Поскольку Россия, как явствовало из заявлений Президента РФ, председателя Правительства, министра иностранных дел, не приняла ни вышеизложенных оценок метода борьбы с терроризмом, избранного российскими властями, ни предложения о немедленном прекращении военной акции и открытии переговоров с чеченскими руководителями, ЕС занял более жесткую позицию и 10 декабря 1999 г. в Хельсинки принял Декларацию о Чечне, содержащую комплекс мер, в том числе:

- пересмотр «Коллективной стратегии Европейского Союза в отношении России»;
- устранение некоторых положений Соглашения и строгое применение его положений, относящихся к торговле между Европейским Союзом и Россией;

Однако Европейский совет в Хельсинки воздержался от применения экономических санкций против России, хотя призывы такого рода имели место.

Коррективы, внесенные высшим российским руководством в действия военного командования и гражданских властей в Чечне в декабре 1999 г. и январе 2000 г. учитывали не только внутреннюю ситуацию в стране, но и позицию Европейского Союза.

Весной 2000 г. после почти двухлетнего периода стагнации и возраставшего недоверия во взаимоотношениях России и ЕС обозначились позитивные перемены:

- Россия преодолела последствия финансового кризиса 1998 г. го-

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

второго президентского правления Б.Н. Ельцина, сменилась тенденцией к политической стабилизации, к укреплению государства (президентские выборы 2000 г.).

Специалисты отмечают следующее: «Сегодняшний умеренный авторитаризм в России в сочетании с функционирующими институтами представительной демократии рассматривается как меньшая угроза безопасности в Европе, чем безвластие и хаос, распад единого экономического пространства и региональный сепаратизм в огромной стране»[1]. Это объясняет позитивную реакцию ЕС на итоги президентских выборов в России 27 марта 2000 г. Так, на следующий день после выборов Португалия как председательствующая страна опубликовала от имени ЕС официальное заявление, поздравив В.В. Путина с избранием на пост главы государства. ЕС выразил надежду на то, что приход нового президента «даст новый импульс отношениям партнерства между Российской Федерации и ЕС и укрепит диалог по всем вопросам, вызвавшим общую озабоченность».

29 мая 2000 г. в Москве состоялся саммит «Россия — ЕС», в котором В.В. Путин участвовал уже в качестве Президента Российской Федерации. Он подчеркнул готовность нового руководства страны к интенсивному развитию сотрудничества с ЕС во всех областях, включая сферу безопасности и обороны.

19—20 июня 2000 г. на заседании Европейского совета в Санта-Мария-да-Фейро (Португалия) в заключительном документе саммита ЕС, в разделе «Внешние отношения», акцент в отношениях с Россией перенесен на развитие конструктивного сотрудничества, строительство «прочного и здорового партнерства». В свою очередь, Москва заявила о приоритетном значении, придаваемом отношениям с Европой. Так, в Концепции внешней политики Российской Федерации, подписанной В.В. Путиным в начале июля 2000 г., в разделе «Региональные приоритеты» Европе отведено второе место вслед за СНГ: «Ключевое значение, — подчеркнуто в документе, — имеют отношения с ЕС. Россия видит в ЕС одного из своих важнейших партнеров и будет стремиться к развитию с ним интенсивного, устойчивого и долгосрочного сотрудничества, лишенного конъюнктурных колебаний». Было подтверждено, что основой взаимоотношений между Россией и ЕС остается СПС, которое, однако, «еще не заработало в полную силу», и подчеркнуто, что конкретные проблемы, прежде всего проблемы адекватного учета интересов российской стороны в процессе расширения и реформирова-

[1] *Отношения* [illegible] Института Европы РАН / Редкол. В.В. Журкин, Ю.А. Борко, А.Н. Володин и др. М.: [illegible]

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

развития отношений Российской Федерации и ЕС.

Шестая встреча «в верхах» в Париже 30 октября 2000 г. закрепила тенденцию к укреплению сотрудничества России и ЕС. Участники саммита — В.В. Путин, Ж. Ширак, Х. Солана, Р. Проди — подтвердили в Совместном заявлении, что они придают особое значение «укреплению стратегического партнерства, основанного на принципах демократии, уважения прав человека, верховенства закона и рыночной экономики».

12.3. Перспективы стратегического партнерства России и Евросоюза

Как уже было упомянуто, в соответствии с Соглашением были приняты два документа: «Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению к России» и «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)». Два этих документа не идентичны по смыслу, а в ряде пунктов имеют существенные различия. Однако они совпадают в главном — в понимании необходимости и приоритета партнерства между Россией и ЕС в интересах мира и безопасности, развития экономического и культурного сотрудничества в Европе.

В Коллективной стратегии в части первой «Представления ЕС о партнерстве с Россией» говорится: «Стабильная, демократическая, процветающая Россия как неотъемлемая часть объединенной Европы, свободной от новых разделительных линий, — залог прочного мира на континенте. Проблемы всего континента могут быть разрешены только посредством еще более тесного сотрудничества между Россией и Европейским Союзом».

Европейский Союз в соответствии с Коллективной стратегией имеет *стратегические цели*:

- стабильная, открытая, плюралистическая демократия в России, управляемая принципами правового государства и служащая основой процветающей рыночной экономики на благо как народов России, так и Европейского Союза;
- обеспечение стабильности в Европе, укрепление безопасности в мире и решение проблем, стоящих перед континентом, путем интенсификации сотрудничества с Россией.

Помимо стратегических целей Европейский Союз определил также *основные цели*:

- укрепление демократии, принципа правового государства и государственных учреждений в России;
- [illegible] социальное пространство;

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

безопасности в Европе и за ее пределами;

- общие проблемы Европейского континента.

Данный документ предусматривает развитие и укрепление механизма сотрудничества между ЕС и Россией, в первую очередь постоянно действующего механизма диалога по вопросам внешней политики и безопасности, а также особого механизма консультаций по экономическим вопросам.

Если говорить о назначении Коллективной стратегии в целом, то оно состоит в том, чтобы консолидировать и скоординировать действия ЕС и входящих в него государств по отношению к России. Однако следует заметить, что данный документ не выходит за пределы формата отношений, установленного в СПС. Поэтому Соглашение остается политико-правовой основой этих отношений на длительный период.

Что касается «Стратегии развития отношений Российской Федерации с ЕС», то ее основными целями, как говорится в документе, «являются национальные интересы и повышение роли и авторитета России в Европе и мире путем создания надежной общеевропейской системы коллективной безопасности, привлечение хозяйственного потенциала и управленческого опыта ЕС для содействия развития социально ориентированной рыночной экономики России, базирующейся на принципах справедливой конкуренции, и дальнейшем строительстве правового государства». Стратегия направлена на «формирование и укрепление партнерства России и ЕС в общеевропейских и мировых делах, предупреждение и разрешение мирными совместными усилиями локальных конфликтов в Европе с акцентом на международное право и неприменение силы, построение единой Европы без разделительных линий, проведение курса на взаимосвязанное и сбалансированное усиление позиций России и ЕС в рамках мирового сообщества XXI века».

В российском документе также подчеркивается, что партнерству с ЕС должен быть придан стратегический характер. Однако что касается развития интеграционных процессов между Россией и ЕС, российское правительство с самого начала подчеркнуло, что на протяжении периода 2000—2010 гг. отношения между Россией и ЕС будут основываться на договорных началах, т.е. без официально заявленной цели присоединения России к ЕС или какой-либо «ассоциации» с ним. С этим трудно не согласиться. Так, по мнению Ю.В. Шишкова, доктора экономических наук, профессора ИМЭМО РАН, «будущее отношений между Россией и ЕС видится именно как партнерство — многоплановое и взаимовыгодное, но при почтительной дистанции. Ибо разница в их нынешнем положении (экономическом) в их геоэкономических

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

но и в будущем. Даже при очень активном их экономическом и научно-техническом сотрудничестве наиболее вероятная модель их взаимоотношений — это модель гантелей — две увесистые части Евразии, соединенные друг с другом перешейком».

Среди приоритетных на предстоящее десятилетие направлений развития и укрепления отношений партнерства и сотрудничества между Россией и Европейским Союзом Стратегия выделяет следующие:

- придание партнерству Россия — Европейский Союз стратегического характера;
- расширение формата и повышение результативности политического диалога;
- развитие взаимной торговли и инвестиций;
- сотрудничество в финансовой области;
- обеспечение интересов России при расширении Европейского Союза;
- развитие общеевропейской инфраструктуры сотрудничества;
- сотрудничество в области науки и техники, защиты прав интеллектуальной собственности;
- трансграничное сотрудничество;
- развитие правовой базы сотрудничества, сближение хозяйственного законодательства и технических стандартов;
- сотрудничество в правоохранительной сфере;
- обеспечение выполнения Стратегии внутри России.

Если характеризовать вышеуказанные документы в целом, то в определении своих стратегий ЕС и Россия исходят из того, что их связывают отношения глубокой и возрастающей взаимозависимости, обусловленные их соседством, необходимостью совместных действий в целях обеспечения стабильности и безопасности на континенте, обоюдной заинтересованностью в решении масштабных экологических, энергетических и иных проблем, традиционно широкими экономическими связями, общей исторической судьбой, общим культурным наследием.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Заключение

Европейский Союз столкнулся в 2005 г. с новыми вызовами и угрозами, которые отразились на процессах дальнейшей его интеграции. Следствием этого стал провал ратификации общей Конституции Европейского Союза в некоторых странах (во Франции, Голландии), что заставило всерьез задуматься о судьбе европейского интеграционного объединения.

Однако, несмотря на эти сложности, можно говорить о некоторых факторах, которые обеспечивают стабильность Союза. Среди них наиболее важным является правовая система ЕС. Благодаря ей Европейский Союз стал не только пространством, сравнимым с обычной зоной свободной торговли или таможенным союзом, он также представляет собой *новую модель интеграции государств и народов*, в основе которой заложено установление все более крепких связей между народами и в то же время сохранение государственных, которые входят в состав Союза.

Учредительные договоры позволили выстроить интегрированную *институциональную систему*, которая напоминает государственную, но тем не менее сохранила ряд отличий. Так, Маастрихтский (1992) и Амстердамский (1997) договоры определили новые направления, которые способствуют ускорению интеграционного процесса, однако *не раскрыли статус* Европейского Союза. Они свидетельствуют о желании модернизации и демократизации учредительных договоров Сообщества, но никак не о желании углубления или создания *федеративной структуры*.

Кроме того, еще не определена *политическая структура* Европейского сообщества, так как, по мнению западных юристов, «страны — члены Союза сами не имеют четкого представления о конкретных формах институционального образования, отвечающего их ожиданиям». Существует множество подходов к определению самой единой Европы: «*Европа с изменяемой геометрией*» (твердое ядро, состоящее из стран-членов, которые поддерживают углубленное сотрудничество, как, например, в рамках Шенгенского пространства или внутренней безопасности); «*Европа с несколькими скоростями*» (не все страны-члены обязаны полностью применять законодательство Сообщества); «*Европа на заказ*» (некоторые страны в отличие от других не желают включаться в определенные процессы; так, например, не все 15 стран участвуют во введении единой валюты).

Таким образом, опыт европейской интеграции показывает, что европейское институциональное строительство является достижением, носящим [illegible] имеющим *политические цели*, реализация которых на сегодняшний день

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

пример с введением единой валюты — евро. Следовательно, несмотря на то, что Европейский Союз пока не является *образованием государственного порядка* и не вписывается в классические стандарты публичного права, его можно рассматривать как:

- территориально-политическую форму межгосударственного единства, объединяющую страны-участницы в сообщество государств, «призванное интегрировать ресурсы участников в решении актуальных задач и стать предпосылкой формирования устойчивых государственных образований»;
- институционально-организационную форму объединения государств-членов в виде наднационального (надгосударственного) консоциативного образования, опирающегося на европейское право, имеющее комплексный характер.

Данное право так же специфично, как и сами сообщества, и Европейский Союз в целом. По мнению Суда европейских сообществ, европейское право имеет *автономный характер*, что выражается в следующем.

1. Право Европейского Союза имеет сложную совокупность источников: *первичное право*, установленное учредительными договорами; *вторичное*, или *производное*, *право*, содержащееся в регламентах и директивах; *общая юриспруденция*, которая формируется Судом европейских сообществ, например в виде принципов европейского права.

2. Развитие права ЕС шло в направлении усиления его автономии, становления в качестве *нового вида права*. Параллельно тому, как сообщества все дальше отходили от концепции традиционной международной организации, право сообществ *обособлялось от международного права*. Вместе с тем интеграционная практика свидетельствовала и о другом не менее важном обстоятельстве: подобно тому, как сообщества, а затем и Европейский Союз, приобретая и осваивая *федеративные* признаки, *не становились в целом государственным образованием*, право сообществ не трансформировалось в *традиционное национальное право*.

Таким образом, право Европейского Союза — это *автономная правовая система*, имеющая основу в международном правопорядке. Практика деятельности Суда Европейских сообществ, исходящая из соображений «собственного правопорядка сообществ», усиливает автономность права сообществ.

Кроме того, право Европейского Союза испытывает воздействие со стороны как международного права, так и национального, что нашло отражение в *дуализме свойств права сообществ*, основанного на следующих [illegible] данных правопорядков:

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

норм международного права;

- положения международных договоров имеют обязательную силу;
- наличествует приоритет права сообществ по отношению к национальному праву (данный принцип означает, что утрачивает силу всякая норма национального права, противоречащая нормам учредительных договоров и правовых актов сообществ, принятых в рамках их полномочий, т.е. право сообществ определенным образом ограничивает национальное право, ибо государства-члены не вправе принимать правовые акты, не согласующиеся с правом сообществ);
- можно утверждать, что имеется прямое действие права сообществ.

На сегодняшний день тенденции развития интеграционных процессов таковы, что право сообществ все более ощутимо проявляет свою самостоятельность как качественно новое право, не имеющее аналога в истории. Возможно, что в будущем, по крайней мере в сфере экономики, это право постепенно станет основой общеевропейской правовой системы, что подтверждается его эффективностью и стремлением государств-членов идти именно этим путем.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Библиографический список

I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ[1]

1. *Договор* о Европейском сообществе угля и стали. Договор о Европейском экономическом сообществе.

2. *Договор* о Европейском сообществе по атомной энергии.

3. *Единый* европейский акт.

4. *Договор* о Европейском Союзе (Маастрихтский договор).

5. *Амстердамский* договор.

6. *Соглашение* о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны.

7. *Коллективная* стратегия Европейского Союза по отношению к России.

8. *Стратегия* развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.).

II. МОНОГРАФИИ И СТАТЬИ

1. *Арах М.* Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словен. — М.: Экономика, 1998.

2. *Беттхер В.* Маастрихтский договор: О будущем Европы. М.: Рос. академия управления, 1994.

3. *Берхардт К.Д.* Азбука права европейского сообщества: Пер. с англ. Ассоц. европ. исследов. Ин-т Европы РАН/ Редкол. Ю.А. Борко М.: Право, 1997.

4. *Договор* о Европейском союзе: Пер. с англ. / Редкол. Ю.А. Борко. М.: Право, 1999.

5. *Документы*, касающиеся взаимоотношений между Европейским союзом и Россией / Редкол. Ю.А. Борко. М.: Право, 1999.

6. *Европейская* интеграция: современное состояние и перспективы: Сб. науч. статей / Науч. ред. С.И. Паньковский. Минск: ЕГУ, 2001.

7. *Европа*: новое начало. Декларация Шумана, 1950—1990 гг. Европа и проблема расширения: Пер. с англ. / Редкол. Ю.А. Борко. М.: Право, 1999.

8. *Европейский* Союз на рубеже веков. М.: ИНИОН, 2000.

9. *Европейский* Союз: новый этап интеграции: Проблемно-тематич. сб. / Редкол. В.Ф. Головин. М.: ИНИОН, 1998.

10. *Капустин А.Л.* Европейский союз. Интеграция и право. М.: Изд-во Рос. университета дружбы народов, 2000.

11. *Кашкин С.Ю.* Основы права Европейского Союза: Учеб. пособие для студентов и аспирантов. М.: Белые Альвы, 1997.

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

[1] Указанные в списке нормативно-правовые акты см.: *Документы* Европейского

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментариями). М.: ИНФРА-М, 2005.

13. *Кашкин С.Ю., Четвериков А.О.* На пути к Европейской Конституции: Европейский Конвент и перспективы разработки Конституционного договора (Конституции) Европейского Союза // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1/42.

14. *Кортунов А.В.* Россия и Запад: модели интеграции. М., 1999.

15. Маастрихтский договор: трудности ратификации, поиски решений, перспективы / Ю.А. Борко. М., 1994.

16. *Медведев А.А., Синдеев А.А.* История западноевропейской интеграции (40—90-е гг. XX в.). Создание Европейского союза (80—90 гг.) Тверь: Тверской государственный университет, 1999.

17. *Мухаев Р.Т.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Приор, 2001.

18. *Ноэль Э.* Работать сообща — принцип деятельности органов европейского сообщества / Пер. с англ. Ю.А. Борко. М.: Право, 1999.

19. *Политические* и экономические отношения Российской Федерации с Европейским союзом на современном этапе. М.: Дипломатическая академия МИД РФ, 2000.

20. *Первый* год действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Российской Федерацией: Материалы конференции (Москва, 8 декабря 1998 г.) / Редкол. В.В. Журкин. М.: Интердиалект, 1999.

21. *Сиджански Д.* Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского союза. М.: РГГУ, 1998.

22. *Сорок* лет Римским договорам: Европейская интеграция и Россия. Материалы международной научной конференции 6—7 июня 1997 г. в Санкт-Петербурге / Под ред. И.Е. Лешукова. СПб.: Петрополис, 1998.

23. *Топорнин Б.Н.* Европейское право: Учебник. М.: Юрист, 2001.

24. *Хартли Т.* Основы права Европейского сообщества. М.: ЮНИТИ, 1998.

25. *Энтин Л.М.* На пути к Конституции Евросоюза. М.: Институт европейского права МГИМО МИД РФ, 2004.

26. *Энтин Л.М.* Европейское право: Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2005.

НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:
1. Дипломы, курсовые, рефераты... 2. Диссертации и научные работы.

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

Оглавление

Введение 3

Раздел I. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ, СТРУКТУРА, ИСТОЧНИКИ 7

Тема 1. Европейская интеграция: поиск правовой модели 7

1.1. Идея единой Европы и ее институционализация 7

1.2. Концепция европейского федерализма после Второй мировой войны 11

Тема 2. Формирование европейского права: Парижский договор и образование ЕОУС 13

2.1. Декларация Шумана 13

2.2. Правовые основы функционирования ЕОУС 15

2.3. Институциональная система и правовая природа ЕОУС 17

Тема 3. Второй этап – становление европейского права: Римские договоры 1957 г. и образование ЕЭС и Евратома 21

3.1. Правовые основы и институциональная система ЕЭС 21

3.2. Гармонизация законодательства государств – членов ЕЭС 27

3.3. Правовая природа Евратома 28

3.4. Правовая система Европейских сообществ: соотношение учредительных договоров 31

Тема 4. Развитие европейского права: Единый европейский акт 1965 г. 33

4.1. Институционализация европейской политической интеграции 33

4.2. Правовые основы политического взаимодействия по Единому европейскому акту 36

4.3. Институциональная система Европейских сообществ 39

Тема 5. Дальнейшая эволюция европейского права: Маастрихтский договор 1992 г. и Амстердамский договор 1997 г. 43

5.1. Правовая характеристика Маастрихтского договора и его существенные элементы 43

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

5.3. Правовая природа Европейского Союза по Маастрихтскому договору 56
5.4. Амстердамский договор и реформа Европейского Союза 60

Раздел II. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА 67

Тема 6. Понятие, особенности и структура европейского права 67
6.1. Понятие и специфика права Европейского Союза 67
6.2. Источники права Европейского Союза и их классификация 68
6.3. Судебный прецедент в системе источников права Европейского Союза 69

Тема 7. Природа правовой системы Евросоюза 72
7.1. Первичное право сообществ 72
7.2. Вторичное право сообществ 75
7.3. Соотношение права Европейского Союза с международным и национальным правом 80

Раздел III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА 86

Тема 8. Институциональная система Европейского Союза 86
8.1. Специфика формирования и компетенция институтов ЕЭС, юридическая сила принимаемых решений 86
8.2. Европейский совет и Совет министров: состав, представительство, порядок принятия решений, функции 91
8.3. Европейский парламент: порядок формирования, структура и функции 99
8.4. Комиссия ЕС – высший орган исполнительной власти: состав, процедура назначения членов, функции 107
8.5. Европейский суд правосудия и его роль в формировании коммунитарного права 111

Тема 9. Неполитические институты и консультативные органы ЕС 116
9.1. Европейский инвестиционный банк 116
9.2. Счетная палата (Палата аудиторов): состав и функции 118
9.3. Экономический и социальный комитет. Комитет регионов 119

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы

Вернуться в каталог книг по общим проблемам права
https://право.информ2000.рф/pravo/pravo.htm

ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ПРАВОВОЙ КОНСОЛИДАЦИИ 121

Тема 10. Кодификация европейского права и создание единой Конституции Евросоюза 121

10.1. Конституционный процесс: разработка проекта Евроконституции и процедура его принятия 121

10.2. Европейский Конвент: состав, компетенция и регламент работы 128

10.3. Конституционный договор 131

Тема 11. Конституция Европейского Союза 2004 г. 134

11.1. Общая характеристика Конституции: структура, система источников, способы внесения поправок и изменений 134

11.2. Модель институционально-правового устройства «федерации национальных государств» в Конституции ЕС 137

Раздел V. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И РОССИЯ 142

Тема 12. Правовые основы взаимоотношений Европейского Союза и России 142

12.1. Правовая природа Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС 142

12.2. Формы реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 146

12.3. Перспективы стратегического партнерства России и Евросоюза 149

Заключение 152

Библиографический список 155

https://право.информ2000.рф
Бесплатная электронная библиотека по экономике и праву: книги, диссертации, дипломы