

О. Ю. Ширинский

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Минск
РИВШ
2015

УДК
ББК

Ш

Рекомендовано
кафедрой международного частного и европейского права
Белорусского государственного университета
(протокол № 10 от 26 июня 2015 г.)

Рецензенты:

начальник отдела исследований в области
государственного строительства и международного права
Национального центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь,
кандидат юридических наук *Т. Н. Михалева*;
доцент кафедры международного частного
и европейского права факультета международных
отношений Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук *А. С. Данилевич*

Ширинский, О. Ю.

Ш Европейское право: учеб. пособие / О. Ю. Ширинский. –
Минск : РИВШ, 2015. – 132 с.
ISBN 978-985-500-880-5.

ISBN 978-985-500-880-5

УДК
ББК

© Ширинский О. Ю., 2015
© Оформление. ГУО «Республиканский
институт высшей школы», 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
I. ЭТАПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ	7
План Шумана. Создание трех Европейских Сообществ.....	7
Европейские кризисы 1965-1985 гг.	8
Единый европейский акт 1986 г.....	9
Маастрихтский договор.....	10
Амстердамский договор	11
Договор Ниццы.....	11
Проект Европейской конституции	13
Лиссабонский договор.....	14
II. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЕС	16
Общие принципы деятельности ЕС.....	16
Цели и задачи ЕС	17
Членство в ЕС	18
Организационная структура ЕС.....	21
Европарламент	22
Европейский Совет.....	25
Совет ЕС.....	26
Комиссия	30
Суд ЕС.....	34
Общий суд ЕС.....	36
Специализированные суды ЕС	37
Взаимодействие с национальными судами	38
Европейский Центробанк (ЕЦБ).....	38
Палата аудиторов	40
Европейский инвестиционный банк (ЕИБ).....	40
Вспомогательные органы ЕС.....	41
Омбудсман	42
III. ИСТОЧНИКИ ПРАВА ЕС	43
Первичное право ЕС	43
Вторичное право ЕС	45
Регламенты.....	45
Директивы	46
Решения.....	51
Рекомендации и Заключения	52
Третичное право (акты <i>sui generis</i>)	52
IV. ПРАВООТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ЕС	54

Порядок принятия актов ЕС	54
Порядок реализации норм права ЕС	56
Виды и порядок судопроизводства в ЕС.....	60
Производство по делам о нарушении договоров ЕС.....	62
Производство по делам о ничтожности нормативных актов ЕС.....	64
Производство по делам о бездействии органов ЕС.....	66
Преюдициальное производство	67
Производство по делам о возмещении вреда.....	69
V. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВОБОДЫ ЕС.....	71
Свобода торговли товарами	71
Свобода передвижения рабочей силы	76
Свобода оказания услуг.....	83
Свобода движения капитала	85
Конкурентное право ЕС	86
VI. ОБЩИЕ ПОЛИТИКИ ЕС.....	90
Политика гармонизация национального права	90
Энергетическая политика и защита окружающей среды в ЕС.....	91
Общая внешняя политика и политика безопасности.....	93
Пространство свободы, безопасности и правопорядка	95
Европол.....	96
Евроюст	97
Остальные политики ЕС.....	98
VII. ХАРТИЯ ОСНОВНЫХ СВОБОД ЕС.....	99
VII. СОВЕТ ЕВРОПЫ	106
Организационная структура Совета Европы.....	106
Европейский суд по правам человека.....	111
Компетенция Европейского суда по правам человека.....	111
IX. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБСЕ.....	119
Этапы создания ОБСЕ.....	119
Основные направления деятельности ОБСЕ	120
Организационная структура ОБСЕ	123
X. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА.....	125
Единое экономическое пространство	125
Организационная структура ЕАЭС.....	126
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	129
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	130

ВВЕДЕНИЕ

Термин «Европейское право» используется в юридической науке в нескольких значениях. Наиболее широкое толкование данного термина используется для обозначения совокупности всех европейских национальных и региональных систем права. Поскольку подобное толкование не позволяет четко очертить границы предмета исследования, оно не находит практического применения и встречается довольно редко.

В узком смысле «Европейское право» толкуется как *исключительно право Европейского Союза (ЕС)*. Отличительной особенностью права ЕС является его наднациональный характер и вытекающая отсюда возможность непосредственного (прямого) действия правовых актов ЕС. Однако подобное ограничение существенно сужает предмет исследования, и вне поля зрения остается важнейшая с точки зрения исследования фундаментальных прав правоприменительная практика *Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)*. ЕСПЧ является одним из главных органов Совета Европы, призванным гарантировать соблюдение *Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г. (Европейская конвенция)*. Членами Совета Европы и соответственно участниками Европейской конвенции являются в настоящий момент 47 европейских государств, включая всех членов ЕС. Это так называемый Евросоюз в «расширенном составе». Наибольшего же представительства на региональном уровне европейцам удалось достичь в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В работе ОБСЕ участвуют представители трех континентов – Европы, Азии и Северной Америки. Членами ОБСЕ являются все без исключения европейские государства, а также страны Средней Азии. Кроме того, в качестве наблюдателей в ее работе участвуют США и Канада. Важнейшим достижением ОБСЕ было принятие основополагающих принципов мирного сосуществования на Европейском континенте, принятие государствами членами обязательств по соблюдению прав и свобод человека и соответствующее изменение государственной политики, административной и судебной практики. Таким образом, в рамках ОБСЕ создана собственная система права, регулирующая межгосударственные отношения в различных областях – от безопасности и разоружения до защиты прав человека и окружающей среды. Самым точным в этой связи является тол-

кование термина «Европейское право» как совокупность правовых систем, созданных в рамках европейских межправительственных организаций. В первую очередь к ним относятся вышеперечисленные ЕС, Совет Европы и ОБСЕ¹.

Условия и порядок взаимодействия национальной системы права и права ЕС, изучение правоприменительной практики ЕСПЧ и правового механизма ОБСЕ составляют главное содержание учебных дисциплин, именуемых «Европейское право» (англ.: «*European Law*», нем.: «*Europa-Recht*», фр.: «*Droit européen*») и преподаваемых в качестве обязательных на юридических факультетах в странах ЕС. При составлении данного пособия использовался западноевропейский опыт преподавания дисциплины «Европейское право», накопленный автором во время прохождения обучения в аспирантуре университета им. Генриха Гейне в Дюссельдорфе (ФРГ), стажировки в университете г. Страсбурга (Франция) и исследований в рамках программы научного обмена ДААД (ФРГ).

¹ Аналогичный подход: Колосов/Кривчикова/Саваськов (отв. ред.), Европейское публичное право / Коллектив авторов. – М.: Международные отношения, 2009. – 406 с.

1. ЭТАПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Идеи создания единой Европы выдвигали европейские монархи и главы европейских государств на протяжении многих веков. Первым европейским интеграционным образованием стала империя *Карла Великого*, возникшая на обломках Римской империи в 800 г. н.э. (дата его коронации). Он сумел объединить под своей властью разрозненные и ослабленные между собой западноевропейские государства на территории современных Франции, Германии, Северной Италии и стран Бенилюкса (Бельгия, Нидерланды, Люксембург). Удивительно, но территория империи Карла Великого почти полностью совпадает с первым интеграционным образованием современной Европы – Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) созданного 18.04.1951 в Париже.

План Шумана. Создание трех Европейских Сообществ

Точкой отсчета явился план французского премьер-министра *Роберта Шумана* (*Robert Schuman*), предусматривающего объединение французской и немецкой угольной и сталелитейной промышленности в рамках ЕОУС. Управление всей тяжелой промышленностью в рамках ЕОУС было поручено Высшему руководящему органу, позже переименованному в Комиссию. О возможности присоединения к ЕОУС было заявлено всем заинтересованным государствам Европы. На это предложение откликнулись, как было отмечено выше, Италия и страны Бенилюкса. Таким образом, была создана первая наднациональная европейская организация. Договор о ЕОУС вступил в силу 23.07.1952. Согласно ст. 97 Договора о ЕОУС срок его действия составил 50 лет и с 23.07.2002 ЕОУС прекратило свою деятельность. Следующим этапом европейской интеграции явилось предложение бельгийского министра иностранных дел *Поля-Анри Спаака* (*Paul-Henri Spaak*) о расширении достигнутого в рамках ЕОУС интеграционного процесса на другие сектора экономики. На основании доклада *Спаака* были разработаны тексты *Договора о Европейском экономическом сообществе (Договор ЕЭС)* и *Европейском атомном сообществе (Евратом)*. Оба договора были подписаны в Риме 25.03.1957 и вступили в силу 01.01.1958. Членами обоих Сообществ стали шесть государств-учредителей ЕОУС. Главными целями договоров явилось создание и функционирование Общего рынка и совместное развитие атомной энергетики.

Так в Европе возникло три самостоятельных интеграционных сообщества - ЕОУС, ЕЭС, Евратом (далее – Сообщества), объединенных схожими целями и одинаково структурированных. В соответствии с Договором об общих органах 1957 г. и Договором о слиянии 1967 г. поэтапно были созданы единые органы для всех трех Сообществ, при этом различия в официальных названиях этих органов носили маргинальный характер (далее для всех Сообществ: Совет, Европарламент, Комиссия, Суд ЕС и Палата аудиторов).

Параллельно происходила экономическая интеграция западноевропейских государств, не готовых делегировать часть своих суверенных прав Сообществам. В 1960 г. Норвегия, Швеция, Дания, Австрия, Швейцария и Великобритания создали Европейскую зону свободной торговли (*European Free Trade Association – EFTA*), к которой впоследствии присоединились Лихтенштейн и Исландия. В 1994 г. между сообществами и EFTA было заключено соглашение о Европейском экономическом пространстве, в рамках которого создана зона свободной торговли. На сегодняшний день только Норвегия, Лихтенштейн, Швейцария и Исландия являются членами EFTA. Остальные ее члены постепенно вступили в ЕС, последней заявку на вступление подала Исландия в 2010 г.

Европейские кризисы 1965-1985 гг.

Несмотря на достигнутые соглашения и определенный прогресс на пути интеграции все новых областей экономики, период между 1965 и 1985 годами называют «мертвым периодом» или «евросклерозом». Начало кризису положила Франция, не согласная с сокращениями субсидирования аграрного сектора. Несмотря на то, что Договор ЕЭС прямо предусматривал возможность принятия решения по этому вопросу большинством голосов, а Франция осталась в одиночестве, и возникла реальная угроза, что решение Советом о сокращении субсидий будет принято, французский президент *Шарль де Голль (Charles de Gaulle)* демонстративно покинул зал заседаний Совета. Франция в течение семи месяцев отказывалась от участия в работе Совета и сделала тем самым невозможным его дальнейшую работу. После принятия, так называемого *Люксембургского компромисса*, дававшего возможность членам ЕЭС в случае, когда затронуты их *чрезвычайно важные интересы*, а решение может быть принято большинством голосов, отказаться от участия в голосовании и не выполнять данное решение.

Спорным остается юридическая природа Люксембургского компромисса, носящего характер *джентльменского соглашения* (*Gentleman's Agreement*). Теоретически он продолжает действовать и сейчас, несмотря на то, что он больше не применялся, а все спорные вопросы до вынесения на голосование решались путем предварительных переговоров. В этой связи проблематичным может стать нежелание новых членов ЕС, в первую очередь из Восточной Европы, ограничивать свой суверенитет для достижения общеевропейских целей¹.

Единый европейский акт 1986 г.

Провозглашенная 19.06.1983 в Штутгарте «Торжественная декларация» предусматривала углубление сотрудничества в рамках ЭЭС и распространение интеграционного процесса на все сферы межгосударственных отношений, впервые выйдя за рамки чисто экономического сотрудничества. Логичным следствием «Торжественной декларации» стал подписанный 01.07.1986 и вступивший в силу спустя ровно год Единый европейский акт (ЕЕА 1986). Название акта объясняется тем, что для облегчения понимания огромной по объему и сложной по своей юридической природе материи в нем были собраны все основные нормативно-правовые акты².

В ЕЕА 1986 впервые упоминается о необходимости учреждения Европейского Союза и завершении формирования Общего рынка. Представленная Комиссией во главе с *Жаком Делором* (*Jacques Delors*) так называемая «Белая книга» содержала около 300 нормативных правовых актов, регулирующих создание и функционирование Общего рынка. Но настоящий прорыв был сделан в сфере внешнеполитического сотрудничества. Уже начиная с 1970 г. (год отставки французского президента *Шарля де Голля*, занимавшего непримиримую позицию в отношении сохранения французского суверенитета), члены ЭЭС стали практиковать предварительные консультации для достижения общих позиций и осуществление совместных действий в области внешней политики. Однако только с принятием ЕЕА 1986 были впервые формально определены условия и урегулирован порядок осуществления Европейского политического сотрудничества (ст. 30 ЕЕА 1986).

¹ *Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 18.*

² Там же, *S. 20.*

Маастрихтский договор

ЕЕА 1986 подготовил почву для создания ЕС. Процесс еще больше ускорился после падения железного занавеса и объединения Германии в 1989-1990 гг. В 1990 году, в соответствии с планом *Жака Делора*, была принята трехступенчатая концепция создания Экономического и Валютного союза (ЭВС), призванного стать основой для новой ступени интеграции.

Первая ступень ЭВС была достигнута уже в ходе создания Общего рынка в 1985-1990 гг., предусматривавшего реализацию четырех основных свобод – *свободу передвижения товаров, услуг, рабочей силы и капитала*. Для достижения двух других ступеней ЭВС необходимо было выйти за рамки чисто экономического сотрудничества и расширить процесс интеграции на политическую сферу. Со вступлением в силу 01.11.1993 *Маастрихтского договора об учреждении Европейского Союза* вторая ступень ЭВС была достигнута, а с введением в оборот наличных евро 01.01.2002 трехступенчатый план по созданию ЭВС был полностью реализован.

Маастрихтский договор обозначил ЕС как новую ступень все более тесного союза. Он не затронул компетенцию Сообществ, и они продолжали существовать в значительной степени автономно¹. Спорным оставался вопрос о международной правосубъектности Евросоюза, не имевшего четкой организационной структуры. От имени Евросоюза фактически действовали органы Сообществ согласно ст. 5 Маастрихтского договора. В конечном итоге была предложена *храмовая структура* или структура трех составляющих, когда Евросоюз представлял собой крышу, а Сообщества – ее основную опору. Две другие опоры составили Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ, ст. 11-28 Маастрихтского договора), а также Сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (ст. 29-45 Маастрихтского договора). В рамках Сообществ действовал *принцип наднациональности*, а в рамках двух других составляющих наоборот – сотрудничество осуществлялось по классической схеме межгосударственных отношений, когда решения принимались по взаимному согласию всех государств-членов.

Таким образом, Маастрихтский договор установил единую институциональную систему ЕС, призванную сохранить преемствен-

¹ *Hilf, Meinhard*, in: Grabitz/Hilf. EUV-Kommentar. – 40. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2009. – München: Beck-Verlag 2009. Bd. I. – Art. 1, Rn. 11.

ность европейского интеграционного процесса. Кроме того вводилось *союзное гражданство* и был учрежден единый эмиссионный центр – *Европейский центральный банк*. ЕЭС переименовали в *Европейское сообщество*, подчеркнув тем самым, что в рамках Сообществ сотрудничество не ограничено чисто экономическими вопросами. Роль Европарламента усилилась, и он получил возможность принимать по отдельным вопросам совместные с Советом решения, ст. 251 Договора об учреждении Европейского Сообщества.

Амстердамский договор

Амстердамский договор был подписан 02.10.1997 и вступил в силу 01.05.1999. Основные изменения коснулись третьей составляющей, переименованной в Сотрудничество полиции и судов по уголовным делам (СПСУД). Часть прежней внутригосударственной компетенции была передана Сообществам, и взаимодействие государств-участников ограничилось почти исключительно сферой уголовного права. Сообщества получили дополнительные полномочия в области *социальной политики*. Европарламент вновь расширил сферу своей компетенции.

Появилась возможность более тесного сотрудничества отдельных государств. Был реализован *принцип гибкого сотрудничества или интеграционного процесса разных скоростей*. Тексты договоров были дополнены новыми положениями и заново пронумерованы.

Амстердамский договор предусмотрел возможность введения санкций против государств-участников в случае нарушения основополагающих принципов Евросоюза, таких как свобода, демократия, основные права и свободы человека. Реальная возможность введения подобных санкций против Австрии возникла после прихода к власти в этой стране правых сил во главе с популистом *Йоргом Хайдером (Jörg Haider)*. Однако на уровне Евросоюза вопрос введения санкций не рассматривался, что дало возможность каждому государству-участнику самостоятельно определить свою политику в отношении Австрии. Сколь-нибудь существенных решений по данному вопросу так и не было принято.

Договор Ниццы

Договор Ниццы был подписан участниками в феврале 2001 и вступил в силу 01.02.2003. Столь значительная разница во времени

с момента подписания до вступления в силу объясняется необходимостью проведения повторного референдума в Ирландии в конце 2002. На первом референдуме с небольшим перевесом победили противники ратификации договора Ниццы.

Наибольшую проблему представляло распределение голосов в Совете. Так, наиболее крупные страны Германия, Франция, Великобритания и Италия получали по 29 голосов, а самая маленькая страна Мальта – 3 голоса, что привело к несоразмерному соотношению голосов избирателей из разных стран. Только в Европарламенте распределение было более справедливым и крупнейшая страна Евросоюза и его главный донор – Германия получила наибольшее количество голосов – 99. Чтобы исключить возможность для малых, но многочисленных государств-членов ЕС навязывать свою волю европейским тяжеловесам (прежде всего Германии, Великобритании и Франции), дополнительно для получения квалифицированного большинства необходимо согласие стран, представляющих в сумме не менее 62% населения Евросоюза. В целом проблема несправедливого распределения голосов в Совете и Европарламенте не решена до сих пор.

Дополнительно возникли сложности с формированием Комиссии, по сути правительства Евросоюза. Действовавшая до расширения в 2005 г. формула, когда каждое государство делегировало по одному комиссару, с точки зрения эффективного управления не приемлема, поскольку уже сейчас Евросоюз насчитывает 28 членов и на пороге вступления находится Исландия. Запланировано, что, начиная с ноября 2014 года, количество комиссаров уменьшится на одну треть от числа членов Евросоюза, и они будут назначаться по принципу ротации.

Европарламент в очередной раз расширил сферу своей компетенции, увеличилось количество решений, принимаемых большинством голосов, а также расширилась компетенция Суда ЕС. Финалом конференции в Ницце стало торжественное провозглашение *Хартии основных прав ЕС (Хартия ЕС)*, базировавшейся на общих положениях конституций государств-участников и носившей декларативный характер. С вступление в силу Лиссабонского договора Хартия ЕС стала в полном объеме юридически обязательной для всех стран Евросоюза, за исключением Великобритании и Польши¹.

¹ Великобритания, Чехия и Польша сделали оговорки относительно применимости Хартии ЕС, Протокол №30 к Лиссабонскому договору.

Проект Европейской конституции

В декабре 2001 г. в бельгийском городе *Лэкен (Laeken)* страны ЕС приняли декларацию относительно будущего Европы и ее роли в современном мире и решили созвать учредительную Конференцию для принятия проекта *Европейской Конституции*. В конференции приняли участие 105 представителей Евросоюза и стран-кандидатов из Восточной и Центральной Европы. Окончательный вариант проекта Европейской Конституции был подписан в Риме 29.10.2004. Однако на референдуме во Франции 29.05.2005 и Нидерландах 01.06.2005 проект Европейской Конституции был отвергнут. В Великобритании референдум не проводился, поскольку евроскептики имели явное превосходство, и его исход был предreshен. Основной причиной неудачи явился дефицит демократии и боязнь рядовых граждан ЕС окончательно потерять влияние на европейскую политику интеграции. С принятием Европейской Конституции процесс дальнейшей интеграции становился бы необратимым, и конфедеративное устройство ЕС неизбежно сменилось бы федеративным. Своим отказом рядовые граждане ЕС заявили о желании сохранить свои суверенные государства.

Структурно проект Европейской Конституции состоял из четырех разделов. В первом разделе были перечислены цели и задачи ЕС, а также четко определена сфера его компетенции. Впервые была предусмотрена возможность добровольного выхода из ЕС. Предусматривалось, что, как и всякое государство, ЕС будет иметь свои *флаг, герб, девиз, валюту и праздничный день*.

Второй раздел почти полностью состоял из провозглашенных ранее в Хартии ЕС прав и свобод, инкорпорированных в текст Европейской Конституции без значительных изменений. Третий раздел был посвящен отдельным сферам сотрудничества и четвертый раздел содержал заключительные положения. Были приняты три дополнительных протокола, призванных развеять опасения сторонников независимой национальной политики в рамках ЕС. Протокол 1 содержал гарантии для участия в процессе европейской интеграции национальных парламентов, Протокол 2 подтверждал принятые ранее *основополагающие принципы субсидиарности и пропорциональности* в рамках ЕС, а Протокол 3 учредил представительства граждан ЕС в Европейском Совете, Совете и Европарламенте.

Лиссабонский договор

На конференции в Лиссабоне 13.12.2007 был подписан договор, призванный заменить проект Европейской Конституции. По возможности страны ЕС (например, Франция, Нидерланды и Великобритания) отказались от проведения референдума по данному вопросу. В Ирландии же обязательное проведение референдума было предусмотрено конституцией. На первом референдуме ирландцы отвергли Лиссабонский договор большинством в 53,4 % голосов. Голосованию предшествовала популистская компания, направленная на дискредитацию договора, оказавшая решающее воздействие на исход голосования. Европа снова испытала шок, а Ирландия, никогда прежде не выступавшая против углубления интеграции, во второй раз встала на пути интеграционного процесса. Повторный референдум 02.10.2009 увенчался успехом, во многом благодаря финансовому кризису, серьезно потрясшему экономику Ирландии.

Наиболее существенные изменения Лиссабонский договор внес в структуру ЕС. Существовавшая прежде храмовая структура основывалась на положениях Маастрихтского договора, характеризовавших ЕС как «все более тесный союз народов Европы». Лиссабонский договор упразднил храмовую структуру и все три составляющие формально слились воедино. К Евросоюзу в порядке правопреемства перешли все права и обязанности Сообществ. Евратом формально продолжает существовать, но не играет более существенной роли, поскольку договор об учреждении Евратома не относится больше к учредительным договорам Евросоюза. Основными договорами ЕС теперь являются:

- Договор о Европейском Союзе (ДЕС);
- Договор о порядке функционирования Европейского Союза (ДФЕС).

Наряду с двумя основными договорами действуют множество Протоколов, содержащих особые и переходные положения. Согласно ст. 51 ДЕС эти положения по своей юридической силе равны основным договорам. По-прежнему особый порядок действует при осуществлении ОВПБ и СПСУД. Так, ОВПБ выделена в отдельную политику (ст.ст. 21-46 ДЕС), а в отношении актов СПСУД ограничена компетенция Суда ЕС по аналогии с действовавшим ранее порядком.

ВРЕМЕННАЯ ТАБЛИЦА ИНТЕГРАЦИИ В ЕС

1950	план Шумана
1951	учреждение ЕОУС
1957	учреждение ЕЭС и Евратома
1965	политика «пустого стула» и «евросклероз»
1966	Люксембургский компромисс
1967	Договор о слиянии органов трех Сообществ
1973	вступление в ЕЭС Великобритании, Дании и Ирландии
1981	вступление в ЕЭС Греции
1986	Единый европейский акт
1986	вступление в ЕЭС Испании и Португалии
1989	объединение Германии
1992	Маастрихтский договор, учреждение ЕС
1995	вступление в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции
1997	Амстердамский договор
2000	Договор Ниццы
2001	Декларация Лэкана
2002	ратификация договора Ниццы на повторном референдуме в Ирландии
2004	расширение ЕС до 25 членов
2005	отказ от Европейской конституции
2007	подписание Лиссабонского договора
2007	вступление в ЕС Болгарии и Румынии
2010	референдум в Ирландии и вступление в силу Лиссабонского договора
2014	вступление в ЕС Хорватии

II. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЕС

Общие принципы деятельности ЕС

ЕС и после вступления в силу Лиссабонского договора не приобрел признаков «государства». По-прежнему, из трех обязательных элементов государственности – *территории, населения и публичной власти*, как минимум два последних не отвечают необходимым критериям. Население ЕС это не единый народ, а множество наций со своими языком, культурой и образом жизни. ЕС не достиг масштабов «плавильного котла» по примеру США. Ощущая себя европейцами, каждая нация и в рамках ЕС стремится сохранить свою самобытность. Несмотря на наличие органов ЕС, способных принимать самостоятельные решения, обязательные для исполнения всеми членами, это не классические органы государственной власти, а лишь институты, наделенные самими государствами отдельными компетенциями по строго определенным вопросам.

В порядке правопреемства от Сообщества к Евросоюзу перешли такие принципы деятельности органов ЕС как *принцип ограничения полномочий (principle of conferral), субсидиарность и пропорциональность*, ст. 5 ДЕС¹. Согласно принципу ограничения полномочий Евросоюз вправе осуществлять свою деятельность строго в рамках своей компетенции, определенной договорами ЕС, и в соответствии с полномочиями, переданными Евросоюзу государствами-членами для достижения указанных в договорах ЕС целей. Во всех остальных областях полномочия остаются у государств-членов, которые, в свою очередь, обязаны конструктивно сотрудничать друг с другом.

Принцип субсидиарности означает, что в областях, которые непадают под *исключительную компетенцию* ЕС, Евросоюз вправе действовать только в том случае, когда цели предполагаемого действия могут быть более успешно достигнуты на общеевропейском уровне. Принцип субсидиарности можно сравнить с распределением полномочий между федеральным центром и субъектами федераций: с одной стороны, он препятствует чрезмерному усилению центральной власти европейской бюрократии, а с другой стороны, позволяет избежать запутанности в процессе принятия решений и дублирования функции управления².

¹ См. более подробно: *Streinz, Rudolf*. Europarecht / Rudolf Streinz – 9. Auflage. – Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2012. – S. 58 ff.

² *Топорнин, Б. Н.* Европейское право: Учебник. / Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 1999. – С. 244.

Реализация принципа субсидиарности напрямую зависит от соблюдения принципа пропорциональности. Согласно данному принципу ЕС должен соизмерять возможные последствия своих действий (например, для суверенитета страны-участницы) с предполагаемым результатом и выбирать наиболее щадящее средство.

Цели и задачи ЕС

Каталог целей и задач ЕС постоянно расширялся. В целом их можно условно разделить на две группы: экономическое сотрудничество и политическое единство Европы. В ст. 3 ДЕС перечислены актуальные цели, которые еще предстоит достичь, и те достижения европейской интеграции, которые необходимо сохранить. Прежде всего, ЕС в качестве общей программы действий стремится сохранить и поддержать мир, защитить ценности и благосостояние своих народов, п. 1 ст. 3 ДЕС. Достичь этого можно путем следующих экономических и политических мер, п.п. 2-5 ст. 3 ДЕС:

1. В сфере экономики.
 - Создание и функционирование Общего рынка;
 - Создание и функционирование Экономического и Валютного союза;
 - Сбалансированный экономический рост и стабильные цены;
 - Конкурентоспособная социально-ориентированная рыночная экономика;
 - Эффективная защита окружающей среды;
 - Содействие научно-техническому прогрессу;
 - Борьба с бедностью;
 - Содействие свободной и справедливой международной торговле.
2. В сфере политики.
 - Создание пространства свободы, безопасности и права без внутренних границ;
 - Борьба с социальной несправедливостью, неравенством между мужчинами и женщинами;
 - Содействие взаимопониманию между поколениями;
 - Защита прав человека, в первую очередь прав ребенка;
 - Сохранение культурного и языкового разнообразия и защита культурного наследия Европы;
 - Соблюдение и дальнейшее развитие международного права, в особенности принципов Устава ООН.

Для достижения указанных целей ЕС наделяется необходимыми полномочиями и компетенцией, делегированными ему государст-

вами-членами в соответствии с договорами ЕС, п. 6 ст. 3 ДЕС. Наибольших успехов ЕС добился именно в области экономики, что вполне объяснимо, поскольку его предшественники Сообщества создавались именно как экономические организации. Сейчас не осталось практически ни одной экономической сферы, хотя бы частично не урегулированной нормами ЕС. И в политической сфере в последнее время процесс интеграции значительно углубился. Этому способствовало в первую очередь упразднение хральной структуры ЕС. Многие проблемы современной Европы, как например нелегальная иммиграция или организованная трансграничная преступность, возможно решить только проводя единую политику в рамках всего ЕС¹.

Членство в ЕС

Количественных ограничений относительно членства в ЕС основными договорами не установлено. В перспективе каждая европейская страна потенциально может присоединиться к Евросоюзу. В случае же возможного вступления в Евросоюз Турции, а заявку на вступление Турция подала еще в 1963 г.², и переговоры об условиях вступления ведутся с разной степенью интенсивности вот уже почти полвека, границы ЕС выдут за пределы континентальной Европы. Таким образом, вариантов множество, но окончательный ответ о финальном развитии и границах Евросоюза может дать только сама история.

Порядок вступления в ЕС. Членом ЕС может стать каждая европейская страна, взявшая обязательства по соблюдению и защите европейских ценностей, ст. 49 ДЕС. Коренное отличие от прежней формулировки состоит в том, что впредь необходимы активные действия со стороны страны-кандидата по всемерной защите и распространению перечисленных в ст. 2 ДЕС европейских ценностей. К ним относятся: *уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, соблюдение прав человека, включая права меньшинств.* Европейские ценности являются общими для всех стран ЕС и находят свое отражение в *плюрализме, запрете дискриминации, толерантности, справедливости, солидарности и равенстве мужчин и женщин.*

¹ В настоящий момент этот пост занимает представительница Италии Федерика Могерини (*Federica Mogherini*).

² Соглашение об ассоциированном членстве Турции в ЕС было подписано в Анкаре 12.09.1963.

Страна кандидат подает заявку на вступление в ЕС, о чем сообщает Европарламенту и парламентам стран ЕС. Европейский Совет согласует со страной кандидатом политические и экономические условия, так называемые *Копенгагенские критерии*, которые необходимо выполнить для вступления в ЕС. К ним относятся:

- стабильность государственного устройства, демократический порядок и верховенство права (в области политики)
- функционирующая рыночная модель экономики и способность выдержать конкуренцию на рынке ЕС (в области экономики).

После заслушивания Комиссии и получения согласия от Европарламента на вступление в ЕС, выраженного большинством голосов, заявку страны кандидата рассматривает Совет. Единогласным решением Совет вправе одобрить заявку на вступление нового члена. В этом случае ЕС заключает со страной кандидатом договор, где оговорены все условия и механизм реализации двусторонних обязательств, а также связанные со вступлением изменения договорной основы ЕС. Для вступления в силу этот договор должен быть ратифицирован всеми государствами ЕС. Непосредственно после вступления в ЕС новый член берет на себя обязательство в течение установленного срока имплементировать всю совокупность общеобязательных норм ЕС (*aquis communautaire*) в свое национальное законодательство.

Как уже отмечено выше, текст ДЕС оставляет открытым вопрос о количестве членов ЕС и его внешних границах. В качестве альтернативы полноправному членству предусмотрена возможность развития «особых отношений со странами-соседями ЕС», ст. 8 ДЕС. Здесь прослеживается желание заменить ассоциированное членство, как в случае с Турцией, на новый вид отношений, не имеющих своей конечной целью вступление в ЕС.

Процедура ограничения прав члена ЕС в соответствии со ст. 7 ДЕС и ст. 354 ДФЕС включает в себя три этапа:

1. Обоснованное заявление одной трети членов ЕС, Европарламента или Комиссии о существовании опасности для основных ценностей ЕС, перечисленных в ст. 2 ДЕС. Решение по заявлению принимает Совет большинством в *четыре пятых* голосов. Предварительно Советом могут быть даны соответствующие рекомендации. Порядок принятия данных рекомендаций соответствует порядку принятия решения по заявлению. До принятия решения Советом заслушиваются представители затронутого государства.

2. По предложению *одной трети* членов ЕС или Комиссии и с согласия Европарламента Европейский Совет единогласным решени-

ем устанавливает факт нарушения членом ЕС основных ценностей. Обвиненное в нарушении государство имеет возможность представить свой отзыв до принятия Европейским Советом решения.

3. После установления факта нарушения основных ценностей ЕС Совет квалифицированным большинством голосов принимает решение о лишении государства нарушителя прав, предоставленных ему договорами ЕС, в том числе права голоса в Совете. Государство-нарушитель имеет возможность обжаловать данное решение в Суде ЕС в соответствии со ст. 269 ДФЕС. Однако масштаб проверки Судом ЕС решения о приостановлении членства страны в ЕС ограничен проверкой соблюдения процессуальных норм и не распространяется на вопросы материального права. Следовательно, подобное решение остается инструментом высокой политики и не подчинено полностью праву ЕС.

Выход из ЕС. Тексты всех прежних европейских договоров не предусматривали право выхода из ЕС или Сообществ. Согласно новой редакции ст. 50 ДЕС каждый член ЕС вправе заявить о своем выходе из ЕС на основании решения, принятого в соответствии с положениями своей конституции и соответствующих национальных законов. Право на выход является безусловным, поэтому желающее выйти из ЕС государство не обязано указывать причины принятия подобного решения. Данная формулировка была принята по настоятельному требованию восточно-европейских государств, опасаящихся вновь за свой суверенитет и не желающих оказаться в новой «тюрьме народов». ЕС и выходящее из его состава государство заключают соответствующее соглашение по установленной п. 3 ст. 218 ДФЕС процедуре. Договор от имени ЕС заключает Совет. С момента вступления договора в силу членство государства в ЕС прекращается. В случае если договор о выходе не вступил в силу в течение двух лет с даты подачи заявления, членство в ЕС прекращается автоматически, если только Европейский Совет по согласованию с выходящим из состава ЕС государством единогласно не примет решение о его продлении, п. 3 ст. 50 ДЕС.

На первый взгляд право выхода из ЕС ослабляет процесс европейской интеграции. Однако право на выход из ЕС подтверждает суверенитет его членов, по-прежнему остающихся «хозяевами» договоров ЕС. Кроме того, данное право подчеркивает тот факт, что судьба ЕС не зависит от воли отдельных государств¹. И наконец, право выхода означает, что государства Европы добровольно входят в со-

¹ Calliess, Christian. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon/ Christian Calliess. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. – S. 103.

став ЕС. Ссылка на то, что при принятии ответственных решений по углублению интеграционного процесса у членов ЕС не было другого выбора, теперь уже неуместна.

Организационная структура ЕС

Лиссабонский договор внес важные изменения в положения, регулирующие порядок формирования, компетенцию и процедуру принятия решений органами ЕС. Ранее от имени Евросоюза действовали шесть главных органов Сообщества, а в самой структуре Евросоюза единственным главным органом был Европейский Совет. Теперь все семь главных органов полностью интегрированы в структуру ЕС. Ст. 13 ДЕС перечисляет их в следующем порядке:

- Европарламент;
- Европейский Совет;
- Совет;
- Комиссия;
- Суд ЕС;
- Европейский Центробанк;
- Палата аудиторов.

Примечательно, что Европарламент поставлен на первое место, а Совет на третье, хотя на практике Совет остается самым влиятельным органом ЕС. Скорее это программа на будущее, указывающая пути реформирования ЕС. До сих пор каждая новая реформа ЕС усиливала роль Европарламента и ограничивала влияние Совета, и если эта тенденция сохранится, то формально выстроенная иерархия органов ЕС наполнится реальным содержанием.

Наряду с достижениями европейской интеграции от Сообщества к Евросоюзу перешли и старые «болезни». К сожалению, так и остался не решенным вопрос о рациональном расположении главных органов ЕС. Как и прежде месторасположение органов ЕС определяется по согласованию между правительствами государств-членов (ст. 341 ДФЕС), и до сих пор ни одна сторона не пошла на уступки по данному вопросу. Этим определяется контрпродуктивная, с точки зрения финансовых и временных затрат, политика распределения структурных подразделений главных органов ЕС на территории различных государств. Например, официальное месторасположение Европарламента находится в Страсбурге, где проходят 12 ежемесячных пленарных заседаний, дополнительные заседания проводятся в Брюсселе, там же находятся комитеты Европарламен-

та, а секретариат и администрация Европарламента расположены в Люксембурге. В меньшей степени, но подобное положение вещей характерно также для Совета и Комиссии, и здесь Лиссабонский договор не внес никаких изменений. Так, согласно Протоколу №6 Совет расположен в Брюсселе, а в апреле, июне и октябре Совет заседает в Люксембурге. Комиссия расположена в Брюсселе, но ее отдельные структурные подразделения опять же находятся в Люксембурге.

В отношении остальных главных органов ЕС сторонам еще до вступления в силу Лиссабонского договора удалось прийти к взаимоприемлемому решению. Месторасположением Суда ЕС и Палаты аудиторов избран Люксембург, а Европейский Центробанк находится во Франкфурте на Майне.

Европарламент

В соответствии с Римскими договорами первоначально Европарламент официально именовался «Ассамблея». Однако еще 21.03.1958 этот орган на основании собственного решения переименовал себя в Европарламент и, с тех пор, за ним закрепилось это название, которое начали использовать и в текстах официальных документов¹. Согласно п. 1 ст. 14 ДЕС Европарламент *совместно с Советом осуществляет функции законодательной власти*, а также обладает полномочиями по исполнению бюджета ЕС. Европарламент осуществляет политический контроль деятельности органов ЕС и обладает совещательным правом по *любым вопросам*. В компетенцию Европарламента входит также выбор *Председателя Комиссии*, кандидатуру которого представляет Европейский Совет. Председатель Комиссии сам отбирает кандидатов на должность комиссаров. Отобранная таким образом Комиссия должна быть вновь утверждена Европарламентом в полном составе².

В соответствии с п. 2 ст. 14 ДЕС общее число депутатов Европарламента не должно превышать 751, максимальное количество представителей одной страны – 96 депутатов (Германия, население 82 млн.), минимальное – 6 (Мальта, население 400 тыс.). В сравнении с действовавшим ранее порядком общее количество мест увеличи-

¹ Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 66.

² В настоящий момент Председателем Комиссии является представитель Люксембурга Жан-Клод Юнкер (*Jean-Claude Juncker*).

лось (ранее – 735), представительство от больших стран уменьшилось (например, Германии с 99 до 96 мест), а малых стран увеличилось (например, Мальта с 5 до 6 мест). Распределение количества депутатских мандатов по-прежнему *регрессивно-пропорциональное*, что означает – чем меньше население страны, тем меньше количество избирателей на один депутатский мандат. И эта диспропорция еще больше увеличилась в пользу малых стран. Это было вызвано необходимостью преодоления боязни малых стран оказаться всецело во власти стран больших, и, только пойдя на уступки, европейские тяжеловесы смогли добиться консенсуса по данному вопросу.

Депутаты Европарламента избираются на основе *всеобщего прямого свободного права при тайном голосовании*, п. 3 ст. 14 ДЕС. Для каждой страны ЕС действует свое избирательное право, на основе которого и избираются депутаты Европарламента¹. Основной проблемой европейских выборов является низкая активность избирателей. Число участвующих в них постоянно сокращается. Наибольшее количество избирателей приняло участие в первых выборах в Европарламент в 1979 г. – 63 %. На последних выборах в 2014 г. их число сократилось до 43 %. Объяснений тому несколько. Это и разочарование европейской политикой в целом, и убежденность в том, что Европарламент мало что решает в жизни рядового европейца. Здесь европейским политикам предстоит еще проделать кропотливую работу, чтобы изменить положение дел и преодолеть скептическое отношение граждан ЕС по отношению к институтам власти ЕС.

Депутаты Европарламента, в свою очередь, независимы и не подотчетны своим национальным властям. В Европарламенте депутаты из дружественных партий образуют фракции. Для образования фракции необходимо минимум 25 депутатов, представляющих не менее четверти стран ЕС (в настоящий момент не менее 7 стран).

Всего образовано семь фракций по партийному признаку. Существует еще группа из 51 независимых депутатов, не принадлежащих

¹ Например, в Германии действует Закон о выборах депутатов Европарламента (*Europawahlgesetz*), предусматривающий смешанную избирательную систему, где один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, а второй за определенную политическую партию. Политические партии, преодолевшие 5% барьер, распределяют места в Европарламенте между собой, кандидаты, набравшие более половины голосов в своем избирательном округе, получают депутатский мандат независимо от результатов партийного голосования.

ни к одной фракции. Крупнейшие фракции Европарламента – Европейская народная партия (христианские демократы) насчитывает 219 депутатов и Социал-демократы 191 депутат. Председатель Европарламента и его Президиум избираются из числа депутатов большинством голосов¹.

Депутаты Европарламента избираются сроком на 5 лет. В работе Европарламента действует принцип *континуитета*, это означает, что прежний состав Европарламента продолжает свою работу, пока к работе не приступит вновь избранный депутатский корпус. В текстах договорах ЕС не предусмотрено право Европарламента на досрочное прекращение депутатских полномочий и *самороспуск*. В отличие от национальных парламентов Европарламент *не обладает правом законодательной инициативы*, оно по-прежнему принадлежит Комиссии. Единственное исключение представляет особый вид производства согласно п. 2 ст. 223 ДФЕС, когда Европарламент по собственной инициативе с согласия Совета и Комиссии вправе начать служебное расследование по факту нарушения норм права ЕС, образовать следственную комиссию и принимать необходимые для проведения расследования нормативные акты. Кроме того, Европарламент большинством голосов вправе потребовать от Комиссии внесения предложений по конкретному вопросу в соответствии со ст. 225 ДФЕС.

Европарламент принимает решения по общему правилу простым большинством голосов, ст. 231 ДФЕС. Лишь в строго определенных случаях требуется квалифицированное большинство голосов. Так, для выражения вотума недоверия Комиссии требуется большинство в 2/3 от числа участвовавших в голосовании и простое большинство от общего числа голосов в Европарламенте (двойное квалифицированное большинство голосов), ст. 234 ДФЕС.

В сфере внешней политики Европарламент ратифицирует соглашения о принятии новых членов согласно ст. 49 ДЕС. Его согласие требуется также при заключении отдельных видов соглашений с третьими странами и международными организациями согласно ст. 218 ДФЕС.

¹ В настоящий момент Председателем Европарламента является представитель Германии *Мартин Шульц (Martin Schulz)*.

Европейский Совет

Название Европейский Совет возникло еще в 1974 году. Так тогда назывались встречи глав европейских государств. С самого начала это был политический форум, где обсуждались актуальные проблемы европейской интеграции. В официальных документах название Европейский Совет впервые было закреплено в Едином европейском акте 1986 г. С тех пор этот орган определяет общие направления европейской политики. Лиссабонский договор полностью интегрировал Европейский Совет в институциональную структуру ЕС. Согласно п. 1 ст. 15 ДЕС Европейский Совет придает ЕС *необходимые импульсы для дальнейшего развития, определяет цели и приоритеты ЕС*. Европейский Совет не наделен полномочиями по принятию нормативных актов. В случае принятия актов нормативного характера на встречах Европейского Совета, они будут иметь *характер межгосударственного соглашения*.

Договорами не определено месторасположение Европейского Совета, однако, начиная с 2004 г. все его заседания проходили в Брюсселе. Согласно п. 3 ст. 15 ДЕС Европейский Совет собирается минимум дважды в течение полугода. Согласно п. 2 ст. 15 ДЕС Европейский Совет состоит из глав государств и правительств. В Европейском Совете сохранен институт поочередного шестимесячного председательства отдельных стран ЕС. Однако слишком короткий срок подобного председательства затруднял долгосрочное планирование. Поэтому Лиссабонский договор учредил новый пост *Председателя Европейского Совета*. Он избирается квалифицированным большинством голосов сроком на 2,5 года, п. 5 ст. 15 ДЕС¹. Возможно его повторное избрание на тот же срок.

Таким образом, образован председательствующий тандем, где члену ЕС принадлежит право определения направлений развития ЕС, а Председатель осуществляет координирующие функции и функции управления. В частности, он созывает Европейский Совет и проводит его заседания. В случае необходимости Председатель вправе созвать внеочередное заседание. Члены Европейского Совета не находятся в иерархическом подчинении у Председателя, который не может ни коим образом повлиять на принятие ими решения. В работе Европейского Совета принимают участие также Председатель

¹ В настоящий момент Председателем Европейского Совета является представитель Польши *Дональд Туск (Donald Tusk)*.

Комиссии и Верховный представитель по вопросам внешней политики и безопасности. Свои решения Европейский Совет принимает путем консенсуса, если не определен иной порядок принятия решения. Председатель Европейского Совета, Председатель Комиссии и Верховный представитель в голосовании не участвуют.

Совет ЕС

Порядок работы Совета определен в ст. 16 ДЕС, ст.ст. 237–243 ДФЕС. Совет состоит из представителей по одному от каждого государства, в ранге не ниже министерского поста. Федеральные государства, как например Германия, в случае принятия решения, затрагивающего интересы субъектов федерации, вправе направить земельного министра на заседание Совета.

Состав Совета на каждое заседание определяется по отраслевому признаку. Одновременно могут проходить несколько заседаний Совета в разном составе. В настоящее время определены составы и компетенция Совета в следующих областях: «*Общие вопросы*» и «*Внешняя политика*» (в соответствии с п. 6 ст. 16 ДЕС), а также «*Экономика и финансы*» (*ECOFIN*, учрежденного отдельным соглашением глав государств и правительств на заседании Европейского Совета). Конкретный состав полномочных представителей и компетенция остальных составов Совета определяется на основании решения Европейского Совета, принятого квалифицированным большинством голосов, п. а ст. 236 ДФЕС.

Для предотвращения противоречивых действий разных составов Совета был создан *Комитет постоянных представителей (COREPER)* в соответствии с п. 7 ст. 16 ДЕС. В него вошли специалисты высокой квалификации, оказывающие всемерное содействие работе Совета. Кроме того, для решения организационных вопросов образован Секретариат Совета во главе с Генеральным секретарем, назначаемым Советом согласно п. 2 ст. 240 ДФЕС. Всего в структурах Совета занято более 3000 специалистов.

Основная функция Совета это принятие вместе с Европарламентом законодательных и иных актов ЕС. Для устранения имевшего место дефицита демократии и придания большей прозрачности работе Совета, его заседания при принятии актов законодательного характера впредь должны проходить открыто, п. 8 ст. 16 ДЕС. Это позволяет наблюдать за действиями представителей государств и давать им соответствующую оценку. Совет участвует в принятии всех существ-

венных правовых актов ЕС и оказывает влияние на их содержание, поэтому он по-прежнему является наиболее влиятельным органом ЕС, пусть и незначительно, но все же опережая Европарламент.

Среди других полномочий Совета следует особо выделить:

- участие в заключении соглашений с третьими странами и международными организациями, ст. 218 ДФЕС;
- требование от Комиссии внесения предложений, ст. 241 ДФЕС;
- определение размеров вознаграждения для высших должностных лиц ЕС, ст. 243 ДФЕС;
- требование отставки члена Комиссии, ст. 247 ДФЕС;
- утверждение регламента Суда ЕС, п. IV ст. 253 ДФЕС;
- возбуждение судебного разбирательства, п. 2 ст. 263 ДФЕС;
- назначение членов Комитета регионов и Экономического и социального комитета, ст. 301 и ст. 305 ДФЕС;
- внесение на рассмотрение Европарламента проекта бюджета, ст. 314 ДФЕС.

В случае, когда Совет принимает решение простым большинством голосов, каждое государство имеет один голос. Таким образом, для принятия решения в настоящее время достаточно 15 голосов государств-членов, п. 1 ст. 238 ДФЕС. Но в большинстве случаев для принятия решения Советом требуется квалифицированное большинство голосов, и здесь распределение голосов зависит в основном от двух факторов – ВВП и численности населения государства-члена. Не последнюю роль играют также политические соображения.

Распределение голосов в Совете ЕС после вступления Хорватии

Германия	29	Швеция	10
Великобритания	29	Австрия	10
Франция	29	Словакия	7
Италия	29	Дания	7
Испания	27	Финляндия	7
Польша	27	Ирландия	7
Румыния	14	Литва	7
Нидерланды	13	Хорватия	7
Греция	12	Словения	4
Чехия	12	Эстония	4
Бельгия	12	Кипр	4
Венгрия	12	Люксембург	4
Португалия	12	Латвия	4
Болгария	10	Мальта	3

В Лиссабонском договоре, после долгих переговоров и упорного сопротивления представителей Польши, удалось изменить формулу принятия решения квалифицированным большинством голосов. Так, начиная с 01.1.2014 г. решение по общему правилу считается принятым, если

- за него отдано не менее 55% голосов государств-членов (260 из 342),
- представляющих не менее 65% населения ЕС.

В том случае, когда решение принимается Советом *не по предложению Комиссии или Верховного представителя ЕС*, то за него должно проголосовать 72 % членов Совета, представляющих не менее 65% населения ЕС. Данный порядок голосования получил название *принципа двойного большинства*. В свою очередь, для блокирования решения необходимо не менее *четырех государств, голо- совавших «против»*¹. Однако до 31.03.2017 каждое из государств-членов вправе потребовать возвращения к формуле договора Ниццы. Только после истечения указанного срока действует формула Лиссабонского договора без всяких исключений.

Формула договора Ниццы: решение по общему правилу считается принятым, если

- за него проголосовало большинство государств-членов,
- за него отдано не менее 55% голосов государств-членов (260 из 342),
- представляющих не менее 62% населения ЕС.

На переговорах по Лиссабонскому договору стороны согласились на дальнейшее применение так называемого *компромисса Иоаннина (Ioannina)*². Формула данного компромисса была принята после вступления в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции. Действовавшая до вступления трех названных членов формула голосования в Совете предусматривала возможность блокирования принятия решения Советом при наличии *квалифицированного меньшинства* в 23 голоса. После расширения ЕС до 15 членов, квалифицированное меньшинство в Совете должно было насчитывать не менее 26 голо-

¹ Три крупнейших страны ЕС – Германия, Великобритания и Франция вместе представляют более 35% населения ЕС, и могли бы, таким образом, заблокировать принятие любого решения.

² Постановление Совета от 29.03.1994 относительно порядка принятия решения квалифицированным большинством голосов, Amtsblatt der Europäischen Union 1994 (ABl. 1994), Nr. C 105.

сов. В качестве компромисса и была предложена следующая формула: в случае, если значительное меньшинство от 23 до 25 голосов (при необходимых 26) выступает против принятия решения, Совет откладывает рассмотрение данного вопроса и делает все, что в его власти для того, чтобы прийти к приемлемому решению в течение разумного срока. Как и в случае с Люксембургским компромиссом, компромисс Иоаннина представляет собой своего рода джентльменское соглашение (*Gentleman's Agreement*).

В договоре Ниццы компромисс Иоаннина не был предусмотрен, однако, уже в тексте Европейской Конституции (ст. I-25 и соответствующее заявление договаривающихся сторон №г. 5) произошел возврат к данному компромиссу. В нынешней редакции ДЕС, ДФЕС и соответствующих заявлений формула Иоаннина представлена в незначительной модификации. Суть формулы осталась прежней и сводится к следующему: *когда против принятия решения Советом выступает не менее 75 % от блокирующего меньшинства (числа государств и представленного населения), то принятие решения откладывается*. Совет в этом случае предпринимает все возможные меры для поиска приемлемого для всех сторон решения. Когда такое решение не может быть найдено, на следующем заседании Совета (как правило, через три месяца) повторное голосование по данному вопросу проводится в общем порядке.

С 01.04.2017 (окончание переходного периода) предполагается снизить квоту для назначения повторного голосования с 75 до 55 % от блокирующего меньшинства (соответственно до минимум трех государств, представляющих не менее 19,25 % населения ЕС)¹. Это еще раз доказывает, как важно для ЕС принятие взаимоприемлемых решений. Обратной стороной медали является опасность превращения ЕС в малоэффективную организацию, где небольшая группа стран может заблокировать принятие важных решений в угоду своим национальным интересам. Сохранить баланс интересов всего ЕС и отдельных его членов и поле Лиссабона будет весьма непросто.

Наряду с принятием решения Советом квалифицированным большинством голосов в отдельных случаях сохранился *принцип единогласия* (например, по вопросам ОВПБ). Он требует присутствия всех членов Совета или соответствующего представительства (каждый член Совета вправе голосовать только за одного отсутству-

¹ Calliess, Christian. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon / Christian Calliess. Tübingen: Mohr Siebeck 2010. – S. 138.

ющего члена). В случае воздержания от голосования присутствующих или представленных членов Совета и согласия всех остальных, решение считается принятым единогласно, п. 4 ст. 238 ДФЕС. При этом *в повестке дня Совета различают пункты категорий «А» и «В».* К пунктам категории «А» относятся те вопросы повестки дня, относительно которых удалось добиться единогласия в *Комитете постоянных представителей (COREPER).* Они выносятся на голосование без предварительного обсуждения. Все остальные пункты повестки дня относятся к категории «В» и перед вынесением на голосование должны быть предварительно обсуждены в Совете.

Комиссия

Комиссия это орган, представляющий интересы самого ЕС, а не интересы государств-членов. По своей сути это правительство ЕС, своего рода генератор идей и «мотор» европейской интеграции. Порядок формирования и работы Комиссии урегулирован в ст.ст. 17 ДЕС, 244–250 ДФЕС. Согласно п. 3 ст. 17 ДЕС члены Комиссии (комиссары) *избираются из граждан ЕС, обладающих необходимыми качествами для занятия данного поста, преданных идеи европейского единства и не вызывающих никаких сомнений в их независимости.* Членам Комиссии запрещено заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. В настоящий момент в состав Комиссии входит по одному комиссару от каждой страны ЕС, всего соответственно 28 комиссаров.

Возглавляет Комиссию *Председатель,* избираемый Европарламентом большинством голосов из числа комиссаров. Кандидатуру на пост Председателя Комиссии квалифицированным большинством голосов утверждает Европейский Совет после соответствующих консультаций, где учитываются результаты выборов в Европарламент, п. 7 ст. 17 ДЕС. В соответствии с п. 6 ст. 17 ДЕС Председатель Комиссии:

- осуществляет общее руководство Комиссией и определяет направления ее деятельности;
- принимает решения относительно внутренней организации и распределения обязанностей структурных подразделений Комиссии;
- назначает шесть своих заместителей, за исключением Верховного представителя по вопросам внешней политики и политики безопасности;
- может потребовать отставки члена Комиссии, за исключением Верховного представителя по вопросам внешней политики и поли-

тики безопасности, в отношении которого действует особый порядок в соответствии с п. 1 ст. 18 ДЕС.

Особое место занимает Верховный представитель по вопросам внешней политики и политики безопасности ЕС, являющийся одновременно Вице-председателем Комиссии в силу занимаемой должности, п. 4 ст. 18 ДЕС. Этот пост, как и пост Председателя Европейского Совета, впервые учредил Лиссабонский договор. Верховный представитель руководит внешней политикой ЕС от имени Совета и вносит соответствующие предложения. Он председательствует в составе Совета «Внешнеполитические вопросы». С учреждение поста Верховного представителя Евросоюз формально добился единства при осуществлении своей внешней политики. На практике члены ЕС по наиболее принципиальным вопросам проводят самостоятельную внешнюю политику. Наиболее яркий пример это отсутствие единства по вопросу признания Косово.

В свою очередь, порядок назначения отдельных комиссаров сохранился прежним и происходит следующим образом: Председатель Комиссии по согласованию с Советом представляет свой список кандидатов на посты комиссаров. Сформированный таким образом предварительный состав Комиссии, включая Председателя и Верховного представителя по вопросам внешней политики и политики безопасности, должен быть одобрен большинством голосов Европарламента. Лишь после такого одобрения состав Комиссии окончательно утверждается Европейским Советом квалифицированным большинством голосов.

С учетом перспективы дальнейшего расширения ЕС формула назначения по одному комиссару от каждой из стран-участниц является не приемлемой, поскольку слишком большое количество комиссаров приводит к смешению их компетенции и снижает общую эффективность работы Комиссии. Поэтому с 01.11.2014 в соответствии с п. 5 ст. 17 ДЕС общее число комиссаров *не должно превышать две трети от числа членов ЕС*. При этом механизм ротации комиссаров с учетом демографических, географических и экономических показателей еще предстоит выработать, и стороны далеки от единства в этом вопросе. На практике это означает, что некоторые государства-участники останутся без «своего» комиссара, каким бы независимым он не был. По этой причине существует возможность сохранения прежнего порядка формирования Комиссии в случае, если Европейский Совет единогласно примет соответствующее решение, изменяющее положения основных договоров ЕС¹. Здесь следует

¹ Подобные решения Европейского Совета относятся к межгосударственным соглашениям.

учесть, что в ходе проведения повторного референдума в Ирландии по вопросу ратификации Лиссабонского договора политическими лидерами стран-участниц было обещано, что данное решение будет принято¹. Поэтому сохранение прежней формулы в угоду политическим соображениям по-прежнему весьма вероятно.

Срок полномочий членов Комиссии в соответствии со ст. 246 ДФЕС заканчивается в случае:

- назначения нового члена в порядке ротации;
- в случае смерти;
- отставки отдельного комиссара;
- отставки всего состава Комиссии.

Кроме того, в случае грубого нарушения своих должностных обязанностей комиссар может быть отстранен от должности, ст. 247 ДФЕС или всему составу Комиссии может быть выражен вотум недоверия Европарламентом, ст. 234 ДФЕС. До сих пор Европарламентом не было вынесено ни одного вотума недоверия Комиссии, однако весь состав Комиссии, возглавляемый представителем Люксембурга *Жаком Сантером (Jacques Santer)* в 1999 году заблаговременно ушел в отставку, чтобы избежать подобной процедуры. Причиной отставки послужили обвинения в коррупции французского комиссара *Эдит Крессон (Edith Cresson)*.

Работа Комиссии основана на принципе коллегиальности. Все члены Комиссии участвуют в принятии решений на равных и несут за них *совместную политическую ответственность*. Председатель Комиссии выступает в роли организатора и «первого среди равных». В текстах договоров ЕС термин «Комиссия» употребляется исключительно для обозначения коллегии комиссаров. В широком понимании, в частности в сообщениях СМИ под «Комиссией» понимают весь административный аппарат, куда кроме комиссаров входят и другие служащие ЕС, занятые в работе ее структурных подразделений. Общее количество таких служащих более 30.000². Столь большое число обосновано необходимостью принятия в год около 20.000 актов или их проектов нормативного и ненормативного характера, осуществления согласованной политики, прежде всего

¹ Одним из аргументов противников Лиссабонского договора было утверждение, что Ирландия потеряет «своего» комиссара в Комиссии и лишиться какой-либо возможности влиять на европейскую политику.

² Thiele, Alexander. *Europarecht.* / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 85.

в области функционирования общего рынка, и обеспечения свободной конкуренции.

Не случайно Комиссию негласно именуют «правительством» ЕС. В самом деле, ее структура напоминает правительственный аппарат, где комиссары выступают в роли отраслевых министров. Каждому комиссару (за исключением Председателя и Верховного представителя по вопросам внешней политики и политики безопасности) подчинена соответствующая генеральная дирекция (всего соответственно 25 гендирекций) во главе с генеральным директором. Дополнительно создано 9 различных служб. Гендирекции и службы, в свою очередь, подразделяются на дирекции и рефераты. Работу каждого комиссара поддерживает кабинет их 3-5 доверенных лиц, назначенных самим комиссаром. Более детально работу Комиссии определяет ее Регламент¹.

Согласно п. 1 ст. 17 ДЕС на Комиссию возложены следующие обязанности:

- защита интересов ЕС;
- забота о правильном применении договоров ЕС;
- обеспечение соблюдения права ЕС под контролем Суда ЕС;
- исполнение бюджета ЕС;
- исполнение координирующих, исполнительных и административных функций;
- внешнее представительство (за исключением сферы ОВПБ);
- составление плана ежегодных программ ЕС.

Столь широкий спектр задач Комиссии выходит за традиционные рамки, присущие исполнительным органам власти. Особое значение здесь приобретает так называемая *монополия законодательной инициативы Комиссии*, несмотря на то, что Лиссабонский договор несколько ее ограничил. Так, за исключением некоторых, специально оговоренных в текстах договоров случаях законодательный акт ЕС может быть принят только по инициативе Комиссии, п. 2 ст. 17 ДЕС. Европарламент и Совет могут, в свою очередь, потребовать от Комиссии внесения предложений по конкретному вопросу, ст.ст. 225, 241 ДФЕС. Таким образом, Комиссия несет большую часть ответственности за осуществление процесса европейской интеграции.

¹ Staff regulations of the EU. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>. – Date of access: 17.07.2015.

Свои решения Комиссия по общему правилу принимает большинством голосов, ст. 250 ДФЕС. Таким образом, для принятия решения необходимо как минимум 15 голосов «за». В случае воздержания члена Комиссии, его голос оценивается как «против». Подготовка проекта решения входит в обязанности гендирекции соответствующего профиля. Комиссар, в чем подчинении находится гендирекция, осуществляет общее руководство подготовкой. Затем проект решения выносится на обсуждение во время заседания Комиссии (ст. 3–9 Регламента) или применяется письменная процедура (ст. 10 Регламента). Существует также возможность делегирования полномочий одному из членов Комиссии (ст. 11 Регламента).

Не менее важную роль играет Комиссия в процессе общего нормоконтроля права ЕС и обеспечивает реализацию европейского права в национальных правовых системах. Для этой цели Комиссия наделена специальными полномочиями по возбуждению разбирательства в Суде ЕС, если придет к выводу, что нарушены положения договоров ЕС. Особо строго караются нарушения основных свобод общего рынка (свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы) и в сфере обеспечения свободной конкуренции. Так, в случае установления монопольных цен путем предварительного сговора между основными участниками рынка, Комиссия вправе самостоятельно наложить штраф на нарушителей (речь может идти о суммах в десятки и даже сотни миллионов евро). Столь широкие полномочия в области контроля с полным правом позволяют именовать Комиссию «хранительницей права ЕС».

Суд ЕС

Суд ЕС это независимый орган, осуществляющий функции правосудия путем обеспечения единообразного толкования и применения положений договоров ЕС. Лиссабонский договор внес многочисленные изменения в положения о Суде ЕС. Теперь под общим названием Суд ЕС понимается трехзвенная иерархичная система судов, схожая с внутригосударственной судебной системой, куда согласно п. 1 ст. 19 ДЕС входят:

- непосредственно Суд ЕС (своего рода Верховный Суд);

¹ Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора. С комментариями: отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2013. – С. 166.

- Общий суд (своего рода суд первой инстанции, ранее так и именовавшийся);
- специализированные суды.

В этой связи, говоря о Суде ЕС, необходимо строго различать, имеется в виду вся трехзвенная судебная система ЕС или ее высший судебный орган.

Суд ЕС (здесь и далее: высший судебный орган ЕС) состоит по одному судье от каждой из стран-участниц, п. 2 ст. 19 ДЕС. Что касается личных качеств судьи, *то не должно быть никаких сомнений в его независимости*, кроме того, он должен *отвечать требованиям, предъявляемым для кандидатов на высшие судебные должности в стране своего гражданства или быть общепризнанным выдающимся юристом* (в первую очередь это профессора юридических факультетов). Лиссабонский договор установил дополнительное требование предварительного отбора специальной комиссией. Эта комиссия по результатам собеседования дает соответствующее заключение о профессиональной пригодности кандидата. Лишь после положительного заключения комиссии кандидат назначается на пост судьи по взаимному согласию представителей правительств стран-участников.

Работу Суда ЕС поддерживают *девять генеральных адвокатов*, в чью обязанность входит составление беспристрастного и независимого заключения по делу перед тем, как Суд ЕС вынесет по нему решение (по аналогии с заключением прокурора в судебном процессе в Республике Беларусь и ряде стран СНГ). Число генеральных адвокатов может быть увеличено по заявлению Суда ЕС единогласным решением Совета согласно ст. 252 ДФЕС. В соответствии с Лиссабонской декларацией от 18.10.2007¹ планируется довести общее число генеральных адвокатов до одиннадцати, причем шесть крупнейших стран ЕС – Германия, Великобритания, Франция, Италия, Испания и Польша будут иметь постоянного генерального адвоката, а остальные пять будут назначаться по принципу ротации. Процедура назначения генеральных адвокатов аналогична процедуре назначения судей. Судьи и генеральные адвокаты избираются сроком на шесть лет. Возможно их повторное избрание на должность. Судьям и гене-

¹ Declaration ad Article 222 of the Treaty on the Functioning of the EU on the number of Advocates-General in the Court of Justice [Electronic resource] / Council of the EU. – Brussels, 2007. – Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/dsoo866.en07.pdf>. – Date of access: 17.07.2015.

ральным адвокатам в помощники по их выбору назначаются по три референта из числа специалистов узкого профиля.

Суд ЕС и генеральные адвокаты работают в тесном контакте. Задача генеральных адвокатов подготовить решение Суда ЕС. Само решение, как правило, довольно краткое и передает только суть дела и выводы. *Развернутая аргументация, ссылки на мнения авторитетных ученых, сравнительный анализ и литературные источники представлены исключительно в заключении.* Заключения генеральных адвокатов по этой причине так важны для правильного понимания решений Суда ЕС. Они публикуются вместе с решением в официальных изданиях ЕС.

Судьи выбирают из своего круга *Председателя Суда ЕС* сроком на три года. Председатель осуществляет общее руководство судопроизводством и административные функции управления Судом ЕС. Кроме того, для облегчения деятельности Суда ЕС учреждена *Судебная канцелярия* во главе с канцлером, избираемым сроком на шесть лет.

Заседания Суда ЕС проходят в коллегиях (три судьи), по делам большой сложности в больших коллегиях (пять судей), по делам особой важности решение принимает Пленум Суда ЕС (в полном составе), ст. 251 ДФЕС. Вследствие упразднения храмовой структуры ЕС компетенция Суда ЕС расширилась и по общему правилу распространяется на любые акты и действия органов ЕС, если договорами ЕС не предусмотрено иное. В частности сфера ОВПБ большей частью по-прежнему изъята из юрисдикции Суда ЕС в соответствии с ч. 1 ст. 24 ДЕС, ч. 1 ст. 275 ДФЕС. Вместе с тем, акты Европейского Совета, затрагивающие интересы третьих лиц, ранее неподсудные, могут быть обжалованы в Суд ЕС в общем порядке.

Анализируя судебную практику Суда ЕС на протяжении более полувека, можно сделать однозначный вывод о том, что Суд ЕС по праву наряду с Комиссией именуется «мотором» европейской интеграции. В своих основополагающих решениях путем расширительного толкования, используя формулу *„effet utile“ (полезного действия)*, он последовательно указывал пути европейской интеграции, развивал и дополнял право ЕС.

Общий суд ЕС

В начале своей деятельности Общий суд ЕС был подчинен Суду ЕС. Договор Ниццы наделил его *полной самостоятельностью*. Согласно ч. 2 ст. 19 ДЕС Общий суд состоит как минимум из одного судьи от каждого государства-члена. Точное число судей устанавли-

вает Регламент, ч. 1 ст. 254 ДФЕС. В помощь судьям назначаются по два референта. По общему правилу решения принимают коллегии Общего суда. В порядке исключения решения может принимать Пленум (дела особой важности), большая коллегия (сложные дела) или судья единолично (процессуальные вопросы).

В Общій суд ЕС вправе обращаться по первой инстанции любые физические и юридические лица ЕС в случае, *когда против них направлены или их непосредственно и лично затрагивают действия или правовые акты органов ЕС*. В последнем случае правовой акт ЕС должен действовать напрямую и не требовать принятия мер по его реализации национальными властями. Отдельные виды производства в Общем суде ЕС регламентируют ст.ст. 263, 265, 268, 270, 272 ДФЕС. Решения Общего суда могут быть обжалованы в Суде ЕС. Апелляционная жалоба по своему содержанию должна быть ограничена вопросами правильного применения права, и не может основываться на утверждениях нецелесообразности или несоразмерности решения Общего суда.

Требования для замещения должности судьи Общего суда ЕС менее строгие. На эту должность могут быть назначены лица, чья *независимость не вызывает сомнений, отвечающие требованиям, предъявляемым для кандидатов на высокие судебные должности в стране своего гражданства*.

Специализированные суды ЕС

В соответствии со ст. 257 ДФЕС на основании законодательного акта Европарламента и Совета в структуру Общего суда ЕС могут быть интегрированы специализированные суды. Эти суды призваны рассматривать по первой инстанции отдельные категории дел, относящиеся к особым отраслям права. Общій суд ЕС выступает здесь в роли суда апелляционной, а Суд ЕС в роли суда надзорной инстанции. Состав специализированных судов и порядок их формирования не определен положениями договоров ЕС. Эти вопросы в каждом конкретном случае регулируются в соответствующем законодательном акте Европарламента и Совета. До сих пор учрежден только один специализированный суд – *Суд по искам служащих ЕС*.

Всего в трехзвенной системе Суда ЕС занято около 1000 служащих, половина из которых юристы, другая половина занята в службе перевода и прочих вспомогательных службах¹.

¹ Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 91.

Взаимодействие с национальными судами

Необходимо отметить, что право ЕС, как и внутригосударственное право стран-участниц *не противопоставлены друг другу, а активно взаимодействуют*. Нормы права ЕС, не действующие непосредственно, должны быть в течение определенного срока имплементированы в национальное законодательство и стать его составной частью. Но они не теряют свой статус европейской нормы. Наиболее наглядно это проявляется в неприменимости к ним формулы *«lex posterior derogat legi priori»* («закон последующий отменяет закон предыдущий»). Так, национальный законодатель не вправе заменить норму внутригосударственного права европейского происхождения новой, не основанной на праве ЕС, как это он мог бы сделать в отношении любой другой нормы. И в отношении напрямую действующих норм права ЕС участие национальных органов власти в их надлежащем исполнении является органически необходимым, поскольку у ЕС нет столь разветвленного административного аппарата.

Таким образом, эффективная правовая защита против действий национальных органов, исполняющих европейские нормы, может быть обеспечена только национальными судами в тесном взаимодействии с Судом ЕС. Этот факт нашел свое отражение и в положениях договоров ЕС. Например, на основании ч. 1 ст. 19 ДЕС страны-участницы обязаны предусмотреть в национальном судопроизводстве эффективные средства правовой защиты в сферах, урегулированных нормами права ЕС. Единообразное применение и толкование права ЕС обеспечивает Суд ЕС по запросу национальных судов в ходе *преюдициального производства* в соответствии со ст. 267 ДФЕС.

Европейский Центробанк (ЕЦБ)

ЕЦБ это один из главных органов, определяющий совместно с национальными правительствами финансовую политику ЕС. Порядок деятельности ЕЦБ определен в ст.ст. 282–284 ДФЕС. ЕЦБ образует совместно с национальными центральными банками *Европейскую систему центральных банков*. ЕЦБ обладает правоспособностью и полностью независим в своей деятельности. Органы ЕС и правительства стран ЕС обязаны уважать независимость ЕЦБ, ст. 130 и ч. 3 ст. 282 ДФЕС. Образцом для ЕЦБ послужил немецкий Бундесбанк. Совместно с центральными банками стран ЕС, чьей офи-

циальной валютой является евро, ЕЦБ образует Еврозону¹. Главной задачей ЕЦБ является поддержание стабильности цен внутри Еврозоны и предотвращение кризиса неплатежеспособности национальных банковских систем. С этой целью ЕЦБ в соответствии с ч. 2 ст. 127 осуществляет следующие меры:

- определение и проведение кредитно-денежной политики ЕС путем установления ставки рефинансирования и контроля за эмиссией;
- проведение валютно-обменных операций;
- хранение и управление валютными резервами стран Еврозоны;
- обеспечение бесперебойного функционирования платежной системы Еврозоны.

Кроме того, ЕЦБ имеет право совещательного голоса при подготовке любых актов органами ЕС и национальными финансовыми органами, затрагивающих сферу его компетенции. ЕЦБ в лице Дирекции имеет право давать указания Центробанкам Еврозоны относительно осуществления кредитно-денежной политики. Вместе с тем, Центробанки Еврозоны сохраняют право на выпуск евро-монет с национальной символикой, ст. 128 ДФЕС.

Органами управления ЕЦБ являются *Совет и Дирекция*, ч. 1 ст. 129 и ч. 1 ст. 283 ДФЕС. Дирекция ЕЦБ это постоянно действующий исполнительный орган ЕЦБ, ответственный за реализацию кредитно-денежной политики. Она состоит из Председателя, Вице-Председателя и еще четырех членов. Члены Дирекции назначаются Европейским Советом квалифицированным большинством голосов по рекомендации Совета, который в свою очередь обязан проконсультироваться с Европарламентом и Советом ЕЦБ. Срок полномочий членов Дирекции восемь лет. Повторное назначение членов Дирекции с целью недопущения влияния извне не допускается.

В состав Совета входят члены Дирекции и девятнадцать Председателей Центробанков Еврозоны. Запланировано, что в дальнейшем, по мере расширения Еврозоны члены Дирекции сохраняют свои голоса, и к ним присоединятся Президенты Центробанков, избранных в соответствии с принципом ротации (Протокол №4). Таким образом, состав Совета будет ежемесячно меняться.

¹ В настоящий момент в Еврозоне участвуют 19 стран: Германия, Франция, Италия, Испания, Нидерланды, Бельгия, Австрия, Финляндия, Греция, Португалия, Словакия, Ирландия, Словения, Эстония, Кипр, Люксембург, Литва, Латвия и Мальта. Процедура выхода из Еврозоны не предусмотрена, что ставит в тупик ее участников, когда отдельные страны (Греция) отказываются выполнять свои финансовые обязательства.

Палата аудиторов

Общая Палата аудиторов для трех Сообществ функционировала с 1977. После вступления в силу Маастрихтского договора (1993) Палата аудиторов обрела статус одного из главных органов ЕС. Задачи палаты аудиторов и порядок ее формирования определены в ст.ст. 285–287 ДФЕС. Основная задача Палаты это осуществление финансового контроля за расходованием средств ЕС. Ежегодно по результатам проверки она публикует отчет в официальном Сборнике нормативных актов ЕС. Как и другой финансовый орган – ЕЦБ, Палата аудиторов полностью *независима в своей деятельности и действует на благо всего ЕС*, ст. 285 ДФЕС.

В состав Палаты аудиторов входят по одному представителю от каждого из государств-членов. Члены Палаты должны быть полностью независимы, работать в финансовых контролирующих органах или быть особо пригодным для работы в сфере аудита (например, финансовые следователи). Члены Палаты избираются Советом квалифицированным большинством голосов сроком на шесть лет. Сами члены избирают из своего круга Председателя Палаты аудиторов. Его повторное назначение, в отличие от членов Дирекции ЕЦБ, допускается.

С целью осуществления финансового контроля Палата аудиторов проверяет *все доходы и расходы ЕС*, а также финансовую деятельность всех учреждений ЕС, за исключением случаев, когда учредительным договором определен иной порядок финансовой проверки, ч. 1 ст. 287 ДФЕС. Палата аудиторов подотчетна Европарламенту и Совету. Ежегодные доклады и заключения Палаты аудиторов принимаются большинством голосов. Лиссабонский договор не внес существенных изменений в положения о Палате аудиторов. Она доказала свою эффективность на практике. Всего в штате Палаты занято около 700 сотрудников, проверяющих ежегодно около 700.000 проектов, финансируемых из бюджета ЕС.

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)

ЕИБ был учрежден еще в 1958 г. Согласно ст. 309 ДФЕС основная его задача это содействие сбалансированному и беспрепятственному развитию общего рынка в интересах всего ЕС. С этой целью он финансирует крупные и долгосрочные инвестиционные проекты субъектов хозяйствования ЕС. Необходимые финансовые средства

он добывает на рынке капитала. В настоящее время ЕИБ превратился в крупнейшее кредитно-финансовое учреждение ЕС. ЕИБ обладает *самостоятельностью и правосубъектностью*. Это второй после Всемирного банка международный банк, чьи финансовые активы составляют около более 160 млрд. евро¹.

Вспомогательные органы ЕС

К вспомогательным органам ЕС относятся в первую очередь консультативные органы, омбудсман и ряд специализированных учреждений ЕС. Согласно ст. 300 ДФЕС Европарламент, Совет и Комиссия при разработке нормативных актов заслушивают мнения и используют консультативные заключения *Экономического и социального комитета (ЭКОСОК) и Комитета регионов ЕС*. Оба комитета расположены в Брюсселе. ЭКОСОК состоит из представителей организаций работодателей, наемных работников и других представителей гражданского общества. Комитет регионов ЕС состоит из представителей местных органов власти. Конкретный состав ЭКОСОК и Комитета регионов, прежде всего количество представителей от каждой страны ЕС, устанавливает единогласным решением Совет по предложению Комиссии, ч. 2 ст. 301 ДФЕС и ч. 1 ст. 305 ДФЕС соответственно. Члены обоих комитетов назначаются сроком на пять лет. Общее количество членов каждого комитета не должно превышать 350 членов. Размер вознаграждения членов ЭКОСОК устанавливает Совет, члены Комитета регионов вознаграждения не получают, но им полагается возмещение понесенных расходов. В отличие от ЭКОСОК, Комитет регионов обладает *правом подачи жалобы для защиты своих интересов в соответствии с ч. 3 ст. 263 ДФЕС*. В целом влияние обоих комитетов на политические процессы ЕС следует расценить как незначительное².

Особое место в системе органов ЕС занимает *Европол*, созданный на основе межгосударственного соглашения. Штаб-квартира Европола расположена в Гааге. По своей правовой природе Европол является самостоятельной международной межправительственной организацией, членами которой могут быть и третьи страны (как

¹ Rossi, Matthias, in: Callies/Ruffert, EUV/EVG-Kommentar / Matthias Rossi – 3. Auflage. – München, 2007. – S. 2248, Rn. 3.

² Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 96.

например Норвегия и Исландия). Главной задачей Европола является предупреждение и борьба с организованной трансграничной преступностью.

Омбудсман

Согласно ст. 228 ДФЕС Европарламент назначает омбудсмана, уполномоченного рассматривать жалобы граждан ЕС или любых физических и юридических лиц – резидентов ЕС¹. Жалобы могут подаваться на действия всех органов и должностных лиц ЕС, за исключением Суда ЕС. С этой целью омбудсман представляет Европарламенту ежегодный доклад, где представляет результаты собственных расследований или расследований по заявлению граждан, ч. 1 ст. 228 ДФЕС. Омбудсман осуществляет свои полномочия в течение всего срока работы Европарламента очередного созыва. Вторное назначение омбудсмана допускается.

К вспомогательным органам ЕС относятся также:

- Европейское агентство по охране окружающей среды (Копенгаген);
- Европейское патентное ведомство (Мюнхен);
- Европейский фонд *профессионального* обучения (Турин);
- Европейское ведомство торговых наименований (Аликанте);
- Европейское бюро по мониторингу наркотрафика (Лиссабон);
- Европейский институт высшей школы (Флоренция);
- Европейский центр поддержки профессионального обучения (Салоники).

¹ Жалобы могут подаваться в письменном виде или в режиме онлайн на сайте: www.ombudsman.europa.eu.

III. ИСТОЧНИКИ ПРАВА ЕС

Европейское право представляет собой уникальную правовую систему, содержащую признаки государственной системы права и права международных организаций. Эта уникальность проецируется и на классификацию источников права ЕС. В современной науке права ЕС выделяют первичное право и принятое на его основе или во исполнение производное право (фр.: *Acquis communautaire*). Производное право ЕС подразделяется, в свою очередь на вторичное и право особого рода (*sui generis*).

Первичное право ЕС

Первичное право составляет правовую основу всего ЕС. По своей юридической природе это нормы международного права – международные соглашения и обычаи.

К первичному праву ЕС относятся:

- основные договоры ЕС (на данный момент: ДЕС и ДФЕС), включая все дополнительные протоколы и приложения к ним;
- договоры о вступлении в ЕС новых членов;
- международные соглашения ЕС (например, торговые соглашения ЕС с ВТО или планируемое присоединение ЕС к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г.);
- общие принципы права ЕС.

Особенностью норм первичного права ЕС является то, что они, в отличие от остальных норм международного права, при определенных условиях позволяют индивиду *непосредственно* ссылаться на них в обоснование своих субъективных прав. Национальные органы обязаны в этом случае напрямую применять нормы первичного права ЕС. В случае коллизии с нормами национального права, *приоритетом* обладают европейские нормы.

Выделяют три условия непосредственного применения норм первичного права ЕС:

1. норма должна быть юридически совершенной, т. е. в достаточной мере ясной и определенной;
2. норма должна возлагать на государства-члены обязанность (действие или бездействие);
3. норма должна быть безусловной, т. е. не содержать оговорок или отсрочки исполнения.

Особое значение среди непосредственно действующих норм первичного права ЕС имеют *Хартия прав человека*, имеющая согласно ч. 3 ст. ДЕС 6 равный юридический статус с основными договорами, и четыре *основные экономические свободы* ЕС¹ – свобода движения товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

Непосредственное исполнение норм первичного права ЕС происходит, в первую очередь, по вертикали, т. е. в отношениях между физическими и юридическими лицами ЕС (носителями прав, установленных нормами первичного права ЕС) и государствами-членами (носителями обязанности обеспечить эффективную реализацию прав). *Вертикальное действие* правовой нормы по общему правилу подразумевает наличие отношений субординации (подчинения), установленных национальной системой права. Приоритет права ЕС приводит к *обратному эффекту*, когда обязанный (физическое или юридическое лицо) и уполномоченный (государство в лице его компетентных органов) меняются местами. Эта удивительная способность права ЕС еще раз подчеркивает его уникальность. *Горизонтальное действие* первичного права ЕС, т. е. в отношениях между частными лицами при отсутствии субординации, в свою очередь, возможно только в специально предусмотренных случаях.

Отдельно следует рассматривать вопрос о *компетенции ЕС во внешнеполитической сфере* и правомочиях на заключение международных договоров с третьими странами или международными межправительственными организациями. Первоначально Суд ЕС вывел формулу, согласно которой полномочия ЕС во внешнеполитической сфере являются отражением полномочий ЕС в сфере внутренней политики. Если какие-либо отношения внутри ЕС были урегулированы на основании нормативного акта ЕС, то и в отношениях с третьими

¹ В отношении Хартии прав человека ЕС Великобритания и Польша сделали оговорку о применении ее норм только на основании соответствующего национального закона, Протокол № 30 к Лиссабонскому договору. Основные экономические свободы ЕС действовали непосредственно и до вступления в силу Лиссабонского договора на основании решений Суда ЕС, дело *Van Gend & Loos*, *Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs* (Собрание решение Суда ЕС, далее – EuGH Slg.; поскольку до вступления в ЕС Великобритании и Ирландии в 1973 г. английский язык не являлся официальным, используются официальные издания на немецком языке для ссылок на нормативные акты до 1973 г., а также по тем актам, ссылки на которые в официальных изданиях на английском языке были затруднительны) 1963, 1 ff.

странами по тому же вопросу компетенция ЕС является исключительной¹. Эта формула Суда ЕС теперь закреплена нормативно в ч. 2 ст. 3 ДФЕС.

К *общим принципам права ЕС*, наряду с рассмотренными ранее принципами ограничения полномочий, subsidiarity и пропорциональности (см. выше), относятся также принципы:

- демократической формы правления – равенство, представительная демократия и гражданское общество, ст.ст. 9–12 ДЕС.
- уважения прав и свобод человека, ч. 3 ст. 6 ДЕС.

К закрепленным нормативно принципам ЕС следует добавить выработанные на основе общих конституционных традиций государств-членов принципы:

- защиты доверия в случае отмены нормативных актов ЕС;
- правовой ясности;

Завершают триаду выработанные постоянной практикой Суда ЕС принципы:

- верности Евросоюзу;
- непосредственного действия права ЕС (при определенных условиях);
- приоритета права ЕС перед национальным законодательством.

Вторичное право ЕС

К вторичному праву ЕС относятся нормативно-правовые акты его органов. Согласно ст. 288 ДФЕС органы ЕС вправе принимать:

- Регламенты;
- Директивы;
- Постановления;
- Рекомендации и Заключения.

Статья 288 ДФЕС перечисляет только виды нормативно-правовых актов ЕС. Конкретные полномочия на издания того или иного акта содержатся в различных статьях основных договоров, где, как правило, указаны орган и процедура принятия акта ЕС.

Регламенты

Регламенты по своей юридической природе являются *европейскими законами*. Они обладают общим действием, применяются непосредственно и обязательны во всех своих частях. При принятии Регламентов

¹ Решение Суда ЕС по делу *AETR*, EuGH Slg. 1971, 263.

органы ЕС обязаны уважать права и свободы, сформулированные в Хартии ЕС, поскольку Хартия ЕС относится к первичному праву и выступает общим мерилом правомерности нормативно-правовых актов ЕС.

Выделяют два вида Регламентов:

1. Принятые в соответствии с законодательной процедурой с участием Европарламента, Совета и Комиссии, а в специально оговоренных случаях и других органов ЕС. В этом случае Регламент является законодательным актом;

2. Направленные на исполнение законодательного акта ЕС (принимаются единолично Комиссией). Подобные Регламенты дополняют или уточняют содержание законодательных актов. В этом случае Регламент является подзаконным актом.

Директивы

Директивы, в отличие от Регламентов, обладают опосредованным действием. По общему правилу они должны быть имплементированы в национальное законодательство, для чего компетентными органами ЕС устанавливается определенный срок. Директива обязательна для каждого государства, которому она адресована, в отношении поставленной цели и оставляет за национальными властями выбор *средств и способов* ее достижения.

Для реализации Директив национальный орган обязан выбрать *наиболее подходящий способ*, обеспечивающий в максимальной степени достижение необходимого результата. В соответствии с прецедентной практикой Суда ЕС в полной мере требованиям эффективности отвечают национальные законы стран-участниц. Реализация Директив посредством административных актов признано Судом ЕС не отвечающей в полной мере требованиям эффективности, поскольку административный акт, в отличие от закона, легко отменить или изменить в угоду узким национальным интересам.

При определенных условиях Директивы могут действовать *непосредственно*, т. е. без принятия соответствующего национального закона. Например, до истечения срока на реализацию Директивы государства-члены обязаны воздержаться от любых действий, способных затруднить в дальнейшем достижение установленной в Директиве цели. После истечения срока на реализацию непосредственное действие Директивы возможно при наличии следующих условий:

1. Положения Директивы ясные и не допускают двоякого толкования;

2. Директива налагает на государства-члены определенные обязанности по отношению к частным лицам.

3. Директива не налагает на частные лица обязанности по отношению к государству или друг к другу.

Для лучшего понимания сути проблемы следует рассмотреть конкретные примеры:

Задача 1. *Учитель X из Великобритании закончил трехлетнее обучение в университете и получил квалификацию, дающую ему право преподавать в гимназии. Когда он переехал жить в Германию, он решил работать преподавателем английского языка в местной гимназии. Однако ему было в этом отказано, поскольку согласно немецким законам для преподавания в гимназии трехлетнего обучения в университете недостаточно.*

В соответствии с директивой 89/48/ЕЕС государства-участники обязались предоставить всем гражданам ЕС возможность работать по специальности в соответствии с квалификацией, полученной в одной из стран ЕС. Однако Германия данную директиву не имплементировала в свое национальное законодательство в установленный срок.

Определите: Имеет ли X, несмотря на отсутствие соответствующей национальной нормы, право требовать разрешить ему работать преподавателем в немецкой гимназии в соответствии с положениями директивы 89/48/ЕЕС?

Задача 2. *Директива 007/13/ЕЕС запрещает в уголовном порядке продавать очищенную водопроводную воду под видом минеральной воды. Греческая фирма X продает очищенную водопроводную воду как «минеральную». В то же время Греция не имплементировала в течение установленного срока Директиву 007/13/ЕЕС в свое национальное законодательство. Уголовное право Греции не предусматривает наказания за продажу водопроводной воды под видом минеральной. Однако греческая прокуратура возбудила уголовное дело против фирмы X, ссылаясь на Директиву 007/13/ЕЕС.*

Определите: возможно ли привлечение к уголовной ответственности владельца фирмы X?

Истечение срока на реализацию Директивы, несомненно, является нарушением договорных обязательств и Комиссия вправе инициировать судебный процесс против государства-нарушителя. Однако главная цель Директивы – единообразное применение права ЕС в этом случае не может быть достигнута. Ранее существовала порочная практика, когда некоторые страны сознательно задержи-

вали реализацию Директив и их не пугала даже обязанность уплатить штраф. Например, Германия выплачивала субсидии своим фирмам, чтобы помочь избежать им банкротства и не допустить роста безработицы в стране. Однако это ограничивало свободу конкуренции, что в конечном итоге пагубно влияло на экономику всего ЕС.

Положения Директивы в достаточной мере ясные, если определить *круг лиц* и те *преимущества*, которыми Директива их наделяет. Если же Директива устанавливает *обязанность* в отношении частных лиц, а значит и ограничение их прав, то она не может действовать непосредственно. Подобный запрет Суд ЕС объясняет особой значимостью прав человека, чье ограничение возможно лишь на основании соответствующего закона, принятого с соблюдением всех необходимых процедур.

Решение задачи 1. *Учитель X имеет право работать преподавателем в соответствии с положениями Директивы 89/48/ЕЕС, если данная Директива действует непосредственно. Для этого необходимо выяснить, выполнены ли условия непосредственного действия Директивы 89/48/ЕЕС в соответствии с формулой Суда ЕС.*

Как следует из условия задачи, срок на реализацию Директивы 89/48/ЕЕС истек. Положения Директивы 89/48/ЕЕС в достаточной степени ясные, поскольку позволяют определить круг лиц и те преимущества, которые они получают. Здесь круг лиц это квалифицированные специалисты, а преимущество – возможность работать по специальности в любой стране ЕС. Директива 89/48/ЕЕС не возлагает обязанности на частных лиц. Трудиться в соответствии с полученной квалификацией это право, а не обязанность. Выполнение неквалифицированного труда Директива 89/48/ЕЕС не запрещает.

Вывод: *Учитель X из Великобритании имеет право работать преподавателем английского языка в немецкой гимназии в соответствии с полученной квалификацией.*

Решение задачи 2. *Владелец фирмы X может быть привлечен к уголовной ответственности в случае, если Директива 007/13/ЕЕС обладает непосредственным действием. Для этого необходимо выполнение ряда условий в соответствии с формулой Суда ЕС. Первое, Греция не имплементировала в течение установленного срока Директиву 007/13/ЕЕС в свое национальное законодательство. Второе, положения Директивы 007/13/ЕЕС в отношении круга лиц, которым она адресована, достаточно ясные – это продавцы минеральной воды. Однако данная Директива возлагает обязанность*

на частных лиц. Греция имела возможность имплементировать Директиву 007/13/ЕЕС в свое законодательство и установить уголовную ответственность за продажу водопроводной воды под видом минеральной, но этого не сделала. Налицо противоречивость и непоследовательность в действиях греческих национальных властей.

Вывод: Греческие правоохранительные органы не вправе привлекать к ответственности частных лиц за продажу водопроводной воды под видом минеральной, поскольку нет соответствующего уголовного закона¹.

Особую проблему представляют собой Директивы, обладающие двойным действием. Для одних они могут предоставлять преимущества, а на других возлагать обязанность. Например, Директивы в области охраны окружающей среды защищают население от негативного воздействия загрязнения. В то же время эти Директивы обязывают владельцев вредных производств соблюдать природоохранные нормы. Практика Суда ЕС подтверждает непосредственное действие Директив и в этом случае, поскольку обязательным является еще и государство в лице своих природоохранных органов, призванных обеспечить надлежащее выполнение Директив².

В случае несвоевременной реализации Директив в национальном законодательстве частные лица, чьи права были нарушены, вправе требовать компенсации за нанесенный ущерб. Поскольку непосредственное действие Директив возможно только при выполнении определенных условий, физическим и юридическим лицам стран ЕС, где Директива в установленный срок не была реализована, может быть нанесен значительный материальный ущерб. Возможность наложения штрафа за нарушения договорных обязательств не всегда является эффективным средством побудить страны ЕС своевременно реализовывать Директивы, как это видно из рассмотренного выше примера Германии (выплата субсидий для предотвращения банкротства отдельных фирм). По этой причине Суд ЕС выработал дополнительный инструмент воздействия на страны-нарушители.

¹ Case *Kolpinghuis Nijmegen*. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61986CJ0080&from=EN>. – Date of access: 17.07.2015.

² Thiele, Alexander. *Europarecht.* / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 117.

Суть его заключается в том, что частные лица имеют возможность непосредственно обращаться в Суд ЕС за защитой своих прав в случае несвоевременной реализации Директив.

Задача 3. Директива 80/987/ЕСС предусматривает обязательное страхование наемных работников на случай банкротства работодателя. В первую очередь предусмотрена выплата задолженности по заработной плате из специальных гарантийных фондов. Италия вовремя не реализовала Директиву 80/987/ЕСС в национальном законодательстве. Наемный работник F после банкротства своего работодателя не получил соответствующей компенсации и обратился с иском в Суд ЕС о защите своих прав.

Определите: Вправе ли F в подтверждение обоснованности исковых требований сослаться непосредственно на Директиву 80/987/ЕСС или ему следует ограничиться предъявлением иска о возмещении вреда?

Суд ЕС в своем решении по делу *Francovich* указал: «Положения общеевропейских норм не могут иметь полной силы и содержащиеся в них права не могут быть до конца реализованы, когда индивид не имеет возможности потребовать компенсации за ущерб, причиненный неисполнением государством-членом своих обязательств». Согласно данной формуле предпосылки для удовлетворения требований индивида о возмещении вреда следующие:

1. Директива наделяет индивида правами и эти права четко в ней определены;
2. Компетентный национальный орган очевидно и существенно нарушил свои обязательства по реализации положений Директивы в национальном законодательстве;
3. Существует причинно-следственная связь между неисполнением государством-членом своих обязанностей по реализации Директивы и возникновением ущерба.

Решение задачи 3. Наемный работник F вправе рассчитывать на удовлетворение своих исковых требований, если для этого выполнены все предпосылки в соответствии с прецедентной практикой Суда ЕС. Вначале необходимо установить, не обладает ли Директива 80/987/ЕСС непосредственным действием. Срок на

¹ Case *Francovich*. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CJ0006&qid=1417955646-616&from=EN>. – Date of access: 17.07.2015.

реализацию Директивы истек, и она не была реализована в национальном законодательстве. Директива 80/987/ЕСС четко определила круг лиц, которым она предоставляет преимущества в случае банкротства работодателя – это наемные работники. Однако непонятно кто здесь является обязанным. Это может быть государство или частные работодатели. Неясно из положений Директивы 80/987/ЕСС и то, каким образом должны формироваться гарантийные фонды для выплаты задолженности по заработной плате: с участием работодателя и государства или исключительно из взносов самих наемных работников. Положения Директивы 80/987/ЕСС в этом отношении допускают двоякое толкование. Кроме того, обязанность уплачивать взносы в гарантийный фонд является обременением для наемных работников, чьи предприятия задолженности по зарплате не имеют. Следовательно, Директива 80/987/ЕСС не обладает непосредственным действием и F следует ограничиться предъявлением иска о возмещении вреда.

Как было отмечено выше, Директива 80/987/ЕСС четко определила круг лиц, которым она предоставляет преимущества. Неясным остался вопрос, кто является обязанным по данной Директиве. Итальянское государство само обязано было установить порядок формирования гарантийных фондов и назначить ответственных лиц. Ничего из этого сделано не было. Следовательно, Италия в лице своих компетентных органов очевидно и существенно нарушила свои обязательства по реализации положений Директивы в национальном законодательстве. Существует причинно-следственная связь между неисполнением Италией своих обязанностей по реализации Директивы 80/987/ЕСС и возникновением ущерба наемному работнику F, которому не была выплачена задолженность по заработной плате.

Вывод: Директива 80/987/ЕСС не обладает непосредственным действием и на нее нельзя сослаться в подтверждение своих исковых требований. Однако, наемному работнику F следует обратиться в Суд ЕС с иском о возмещении ущерба. В соответствии с прецедентной практикой Суда ЕС его иски должны быть удовлетворены.

Решения

В тексте Лиссабонского договора решения (анг. *decision*, фр. *décision*) по своей юридической природе несколько отличаются от тех

решений, которые перечислялись в качестве правовых актов в ч. 4 ст. 249 Договора об учреждении Европейского Сообщества. Сложности возникли вследствие того, что не все официальные языки ЕС различают тонкости в терминологии немецкого языка¹. Если предыдущие редакции на немецком языке под Решением понимали «*Entscheidung*», то есть в первую очередь решение Суда ЕС. То теперь в немецкой редакции под Решением понимается «*Beschluss*», то есть акт административный, а не судебный. Неизменным осталась сфера действия Решения – оно, как и прежде, обязательно во всех своих частях, но действует в отношении ограниченного круга лиц и в конкретном случае. Адресатами Решений в большинстве случаев являются государства-члены ЕС, а в таких сферах деятельности, как обеспечение свободной конкуренции и контроль за субсидиями, также физические и юридические лица.

Рекомендации и Заключения

Данные виды правовых актов носят рекомендательный характер и юридически необязательны. Рекомендации предлагают адресату определенную модель поведения. Заключения дают юридическую оценку ситуации или процессу внутри ЕС. Однако государства-члены не могут просто игнорировать оба этих акта. Иногда ЕС желает добиться определенных действий от своих членов, но выбирает наиболее мягкое средство, которое в максимальной степени щадит национальный суверенитет. Когда Рекомендации и Заключения не возымели действия, ЕС может прибегнуть к иным средствам. Нет необходимости навязывать государствам-членам свою волю, если они в добровольном порядке могут добиться желаемого результата. В любом случае государства члены обязаны в должной мере учитывать положения Рекомендаций и Заключений, исходя из принципа верности ЕС в соответствии с ч. 3 ст. 4 ДЕС.

Третичное право (акты *sui generis*)

К третичному праву ЕС относятся все акты, которые по той или иной причине нельзя отнести к первичному или вторичному праву ЕС. Это акты особого рода или «*sui generis*». В первую очередь это

¹ *Oppermann, Thomas. Europarecht: ein Studienbuch. / Thomas Oppermann. – 2. Auflage. – München: Beck Verlag, 1999. – S. 218.*

инструкции, распоряжения и руководства, издаваемые Комиссией для своих служащих и направленные на исполнение норм первичного и вторичного права ЕС.

Европейский Совет, Европарламент и Совет могут принимать программные положения, делать заявления, издавать коммюнике, относящиеся к актам особого рода. Вся совокупность правовых норм, регулирующих процессуальные вопросы деятельности Суда ЕС, включая регламент, тоже относится к актам *sui generis*.

Резюме

- Право ЕС делится на первичное, вторичное и право особого рода *sui generis*.

- К первичному праву ЕС относятся основные договоры ЕС и все, что с ними связано – протоколы, заявления, оговорки.

- Вторичное право ЕС составляют акты органов ЕС – Регламенты, Директивы, Решения, Рекомендации и Заключения, ст. 288 ДФЕС.

- Регламент по своей юридической природе это европейский закон;

- Директива это европейский рамочный закон, обязательный только в отношении достижения цели.

- Решение это европейский административный акт.

- Рекомендации и Заключения не являются юридически обязательными актами. Рекомендации предлагают адресату определенную модель поведения. Заключения дают юридическую оценку ситуации или процессу внутри ЕС.

- К третичному праву ЕС относятся акты особого рода *sui generis*. Это акты органов ЕС, направленные на исполнение норм первичного и вторичного права. Они, как правило, принимаются структурными подразделениями органов ЕС и носят внутренний характер.

IV. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ЕС

Порядок принятия актов ЕС

Правотворческий процесс ЕС это чрезвычайно сложный механизм, сравнимый с законотворческим процессом в федеративных государствах. Однако в ЕС отсутствует механизм прямого принуждения государств-членов, как это было бы возможно в отношении субъектов федерации. Здесь необходим постоянный поиск компромиссов и взаимоприемлемых решений.

В соответствии со ст. 289 ДФЕС различают обычный и особый порядок принятия законодательных актов. Обычный порядок предусматривает принятие Регламента, Директивы или Решения совместно Европарламентом и Советом по предложению Комиссии, ч. 1 ст. 289 ДФЕС. Лишь в специально предусмотренных в основных договорах случаях Регламенты, Директивы и Решения принимаются Европарламентом при участии Совета, или наоборот, Советом при участии Европарламента. Форма такого участия должна быть указана в соответствующей норме, ч. 2 ст. 289 ДФЕС. В настоящее время существуют всего две формы участия:

- *взаимодействие*, когда нормативный акт не может быть принят без обоюдного согласия Европарламента и Совета. Например, только Европарламент вправе принимать решения, определяющие статус евродепутата (ст. 223 ДФЕС), уполномоченного по правам человека (ст. 228 ДФЕС), а также порядок образования следственных комиссий Европарламента (ст. 226 ДФЕС). Совет в этом случае только соглашается квалифицированным большинством или блокирует принятие нормативного акта.

В случаях, когда Совет принимает единогласное решение, входящее в его исключительную компетенцию, но требующее дополнительной легитимации в виду его значимости, требуется согласие Европарламента. Например, антидискриминационные меры (ст. 19 ДФЕС), европейская прокуратура (ст. 86 ДФЕС), долгосрочное финансирование (ст. 312 ДФЕС) или устранение пробела в основных договорах (ст. 352 ДФЕС);

- *заслушивание*, когда принимающий нормативный акт Совет учитывает мнение Европарламента. Это, в основном, промежуточные решения, изменяющие процедуру принятия решения (от единогласия к квалифицированному большинству, от обычного к особому порядку принятия законодательных актов)¹.

¹ *Streinz, Rudolf*: Europarecht / Rudolf Streinz – 9. Auflage. – Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2012. – S. 200 ff.

Монополия законодательной инициативы Комиссии ограничена возможностью принятия в специально предусмотренных основными договорами случаях законодательных актов по инициативе группы государств-членов или Европарламента. Рекомендация ЕЦБ, а также заявление Суда ЕС или Европейского Инвестиционного банка могут также инициировать принятие соответствующих законодательных актов.

Обычный порядок принятия законодательных актов детально определен в ст. 294 ДФЕС. По общему правилу Комиссия направляет законопроект Европарламенту и Совету для ознакомления.

Первое чтение. Европарламент излагает свою точку зрения на законопроект и направляет свою редакцию законопроекта в Совет. Если Совет дает свое согласие, то законопроект принимается в редакции Европарламента. В противном случае Совет предлагает свою редакцию законопроекта и направляет его обратно в Европарламент со всеми необходимыми пояснениями. Комиссия также дает свои пояснения Европарламенту на измененную редакцию законопроекта.

Второе чтение. Если Европарламент в течение *трех месяцев* одобряет законопроект в редакции Совета или же вообще не высказывает своего мнения, то законопроект считается принятым. Европарламент *большинством голосов своих членов* может также наоборот, окончательно отклонить законопроект. Третья возможность для Европарламента это внесение собственных повторных изменений в законопроект. Совет квалифицированным большинством голосов может одобрить все повторные изменения Европарламента, и тогда законопроект считается принятым. В то же время, повторные изменения Европарламента, в отношении которых Комиссия дает отрицательное заключение, Совет может одобрить только единогласным решением.

Если не все повторные изменения Европарламента были приняты Советом, то Председатели Европарламента и Совета созывают в течение *шести недель* Комитет посредников, состоящий из равного количества представителей обоих органов. Комиссия принимает участие в работе Комитета посредников и оказывает ему всяческое содействие. В течение *шести недель* Комитет посредников может прийти к общему решению и предложить совместный законопроект. В противном случае законопроект считается отклоненным.

Третье чтение. В течение следующих *шести недель* Европарламент *большинством поданных голосов*, а Совет квалифицированным большинством голосов принимают совместный законопроект. В противном случае он считается отклоненным.

Указанные в ст. 294 ДФЕС сроки в три месяца и шесть недель могут быть продлены по инициативе Европарламента или Совета максимумно на *один месяц или две недели* соответственно.

Порядок реализации норм права ЕС

Реализация норм первичного права ЕС, к которому, как было отмечено выше, относятся основные договоры ЕС, дополнительные протоколы к ним и международные соглашения с третьими странами обеспечивается самими государствами-членами ЕС. Влияние органов ЕС в этом случае весьма ограничено. Иначе обстоит дело с реализацией норм вторичного права, когда включается собственный механизм контроля со стороны ЕС. В определенных случаях исполнение норм вторичного права может осуществляться *непосредственно органами ЕС*. В первую очередь это нормативные акты, касающиеся исключительно самого ЕС: внутренние кадровые вопросы, материальное и техническое обеспечение деятельности ЕС, внутренняя организация делопроизводства. Нормативные акты, обладающие внешним действием, то есть затрагивающие интересы государств-членов, физических и юридических лиц, исполняются органами ЕС в *исключительных* случаях. В основном здесь затронуты области конкурентного права (ст.ст. 101-106 ДФЕС), контроля за субсидиями (ст.ст. 107-109 ДФЕС) и финансирования из структурных фондов (ст. 175 ДФЕС). ЕС сознательно отказался от создания собственного административного аппарата, поскольку на данном этапе не преследуется цель заменить национальные органы власти и управления. С одной стороны это привело бы к значительному увеличению нагрузки на бюджет ЕС, а с другой к постепенному полному отказу от национального суверенитета и построению федеральной системы ЕС. На это государства члены принципиально не согласны.

Вторичное право ЕС в подавляющем большинстве случаев исполняется национальными органами, а за органами ЕС сохраняется функция контроля. Нормативные акты ЕС прямого действия (Регламенты и Решения) исполняются национальными органами в соответствии со своим внутренним процессуальным правом, как если бы это были *внутригосударственные акты*.

Задача 4. *Комиссия стало известно из достоверных источников, что правительство государства-члена X представляет ложные сведения о продовольственных товарах, в результате чего не взимаются обязательные пошлины и не уплачиваются налоги*

в соответствии с требованиями Директив ЕС, имплементированными в национальное законодательство. В этой связи Комиссия потребовала от правительства X уплаты всех обязательных платежей в бюджет ЕС, проведение уголовного и административного расследования в отношении подозреваемых лиц и привлечении к ответственности виновных.

Определите: Обязано ли правительство страны X выполнить требования Комиссии?

Наибольшую сложность и интерес представляет реализация нормативных актов ЕС непрямого действия, к которым относятся Директивы. Директивы оставляют за национальными органами свободу выбора форм и методов их реализации. Национальный орган, исполняющий Директиву ЕС, обязан, во всяком случае, обеспечить достижение обозначенной в ней цели.

Директивы ЕС могут устанавливать всеобщий минимальный стандарт, который должен быть гарантирован в сфере ее действия. Если государства-члены добровольно ужесточают предъявляемые требования (часто в области охраны окружающей среды), это не рассматривается как нарушение, если только такое ужесточение требований не ведет к дискриминации остальных участников Общего рынка¹.

В случае детальной регламентации Директивы ЕС, обязанность государств-членов сводится до более или менее полного «переписывания» её содержания. Дословная рецепция положений Директивы ЕС является излишней, когда различия касаются лишь особенностей национальной терминологии, не затрагивающих самой сути. Однако в определенных случаях дословная рецепция положений Директивы ЕС может быть признана необходимой для достижения ее единого толкования и установления правовой ясности².

Для лучшего понимания особенностей взаимодействия права ЕС с национальным правом необходимо рассмотреть порядок реализации Директив ЕС на примере конкретной страны. Наиболее подходящим представляется здесь опыт Германии, поскольку это одна из ведущих стран ЕС в экономическом, политическом и правовом развитии.

В немецком праве реализация Директив ЕС возможна при помощи формальных законов (*formelle Gesetze*), декретов правительства

¹ Grabitz, Eberhardt. – Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 189 / Eberhardt Grabitz. – 4. Auflage. – München, 1990. – S. 49.

² Hetmeier, A. in: Lenz/Borchardt, EUV/EVG / A. Hetmeier – 3. Auflage. – Köln, 2003. – S. 2120.

(*Rechtsverordnungen*), административных актов (*Verwaltungsakte*) и правоприменительной практики (*Rechtspraxis*). Однако только правовые акты, предоставляющие затронутому лицу субъективное и гарантированное судебной защитой право, представляют собой годный инструмент для реализации Директив ЕС в национальной системе права¹. Этим требованиям отвечают в полной мере формальный закон и правительственный декрет (по порождаемым последствиям и кругу адресатов декрет это закон в материальном смысле). В отношении прочих норм права необходим дифференцированный подход.

В своих ранних решениях Суд ЕС подчеркивал, что реализация Директив ЕС не обязательно должна осуществляться с помощью издания особой внутригосударственной нормы, перенимающей их содержание. Достаточно создания общего правового поля, позволяющего достичь указанной в Директиве ЕС цели. В этом случае устоявшиеся конституционные и административно-правовые принципы национальной права могли делать реализацию Директив ЕС вообще излишней².

В своих последующих решениях Суд ЕС поставил уже под сомнение, возможна ли действительная, обладающая силой закона и не подлежащая двоякому толкованию реализация Директив с помощью административных актов или простой правоприменительной практики. Показательна в этом смысле дискуссия о неудовлетворительной, с точки зрения Суда ЕС, реализации в немецком праве Директивы ЕС № 82/884/ЕЭС от 03.12.1982 (Директива № 82/884) посредством Технического руководства по обеспечению чистоты воздуха от 04.04.1986 (ТР Воздух). ТР Воздух по своей юридической природе является административным актом. Это следует из самого его названия, а также из ст. 48 Федерального Закона о защите от эмиссионных выбросов ФРГ (ФЗ ЗЭВ ФРГ).

Суд ЕС признал реализацию Директивы ЕС 82/884 посредством административного акта противоречащей праву ЕС, поскольку административные акты по своей природе очень изменчивы, имеют локальный нормативный характер и, как правило, не публикуются в официальных изданиях, предназначенных для своевременного ознакомления всех заинтересованных лиц. Исходя из этого, Суд ЕС пришел к выводу, что Директивы ЕС должны реализовываться в национальном праве с помощью обязательных внутригосударст-

¹ Steiling, R. Mangelnde Umsetzung von EG-Richtlinien durch den Erlass und die Anwendung der TA-Luft // R. Steiling. – Neue Verwaltungszeitschrift, 1992, S. 136.

² EuGH Slg. 1987, S. 1733.

венных норм, отвечающих требованиям обеспечения единообразного применения и правовой ясности. Простая административная практика, которая может быть изменена по усмотрению исполнительной власти, не отвечает этим требованиям в полной мере.

Немецкое правительство возразило на это тем, что ТР Воздух это не обычная инструкция, а составная часть ФЗ ЗЭВ ФРГ, конкретизирующая обозначенную цель данного закона о защите атмосферного воздуха от загрязнения. К тому же, указанная в Директиве цель была достигнута, поскольку предельные нормы загрязнения воздуха не были превышены. Против решения Суда ЕС говорит также и принципиальная свобода выбора форм и методов реализации Директив ЕС национальными властями.

Однако Суд ЕС в своём решении от 30.05.1991 подтвердил свою позицию по данному вопросу. В настоящее время Германия реализует Директивы ЕС, как правило, с помощью таких материально-правовых норм, как формальный закон или декрет правительства. В пользу такого решения говорят и положения основных договоров ЕС, требующие от стран-участниц наиболее действенной реализации права ЕС в национальном праве¹.

Решение задачи 4. *В случае, когда в праве ЕС отсутствует прямое указание на полномочие органа ЕС применять в отношении государства-нарушителя санкции или право ЕС содержит в этом случае ссылку на национальное законодательство, государство-нарушитель обязано в соответствии с ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 291 ДФЕС принять все необходимые меры для соблюдения и эффективного исполнения права ЕС (принцип эффективности). Несмотря на то, что за национальными властями остается право выбора санкции за нарушение норм права ЕС, вид и тяжесть наказания должны быть соразмерны наказанию, установленному за нарушение аналогичных норм национального законодательства (принцип эквивалентности). В то же время, принцип приоритета права ЕС не позволяет правоохранительным органам государства-нарушителя бездействовать, даже если национальная практика подобное бездействие допускает.*

Действовавшая ранее норма ч. 4 ст. 280 Амстердамского договора содержала оговорку, согласно которой применение норм уголовного права оставалась исключительно в компетенции национальных властей. Нынешняя редакция ст. 325 ДФЕС с одной стороны обязывает государство-члены противодействовать финансовым

¹ Ulmer, Peter. Europäische Zeitschrift für Wirtschaft // Peter Ulmer. – 1993. – S. 339.

махинациям, наносящим ущерб экономическим интересам ЕС (ч. 1 и ч. 3), с другой стороны наделяет Европейский парламент и Совет ЕС полномочиями принимать в общем порядке соответствующие нормативные акты.

Вывод: Следовательно, государство X обязано выполнить требования Комиссии.

При реализации норм права ЕС в национальном законодательстве действует, как видно из приведенного выше примера, принцип приоритета права ЕС. Особенностью права ЕС является приоритет *применения*, а не *действия* в отношении национальных норм. Это означает, что нормы национального права, противоречащие праву ЕС, не применяются, но в то же время и не утрачивают окончательно свою юридическую силу. Происходит своеобразное «замораживание» правовых норм, не соответствующих праву ЕС. Здесь возможны два варианта. Либо будет принята новая внутригосударственная норма, не противоречащая праву ЕС, и в соответствии с формулой «*lex posterior derogat legi priori*» («закон последующий отменяет закон предыдущий») прежняя норма перестает действовать. Либо изменится право ЕС в части, вызвавшей противоречие, и спорная национальная норма вновь обретает полную юридическую силу. Подобранный уникальный порядок является одной из самых ярких отличительных особенностей современной правовой системы ЕС.

Виды и порядок судопроизводства в ЕС

Процессуальное право ЕС насчитывает следующие виды судопроизводства:

- о нарушении основных договоров ЕС, ст. 258 ДФЕС;
- о ничтожности нормативного акта ЕС, ст. 263 ДФЕС;
- о бездействии органов ЕС, ст. 265 ДФЕС;
- преюдициальное производство, ст. 267 ДФЕС;
- о возмещении вреда, ст. 268 ДФЕС.

Вначале необходимо рассмотреть несколько общих принципов организации судопроизводства в ЕС. В целом она сильно ориентирована на французские правовые традиции¹. Это заключается в первую очередь в особом положении Генеральных адвокатов (прокуроров) и в краткости судебных решений. В них суд в обоснование своих вы-

¹ Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 163.

водов ссылается только на свои предыдущие решения, а в случае рассмотрения спора о нарушении основных прав и свобод также на решения Европейского суда по правам человека. Основная аргументация, ссылки на мнения авторитетных ученых и литературные источники содержатся в заключении Генерального адвоката, которое он составляет до вынесения решения. Несмотря на то, что это заключение не обязательно для Суда ЕС, в большинстве случаев Суд ЕС следует основным выводам заключения, а в случае отступления от него сталкивается с необходимостью дополнительной аргументации.

Суд ЕС при рассмотрении всех категорий дел стремится с одной стороны сгладить противоречия между правом ЕС и национальным правом, а с другой стороны обеспечить максимальную эффективность и действенность правовых норм ЕС.

При рассмотрении дел Суд ЕС непосредственно применяет право ЕС. В качестве правоприменительного органа Суд ЕС наделен соответствующими полномочиями по толкованию спорных правовых норм. При этом он использует следующие методы толкования:

- *effet utile* (полезное действие). В соответствии с данным методом нормы права ЕС толкуются таким образом, чтобы обеспечить их максимальный положительный эффект в деле развития и углубления европейского интеграционного процесса;

- *конструктивного или «дружественного» толкования* (анг.: *conform interpretation*, нем.: *vertragsfreundliche Auslegung*) норм права ЕС. В соответствии с данным методом Суд ЕС, прежде чем констатировать нарушение норм права ЕС, должен путем расширительного толкования попытаться в максимальной степени сблизить норму права ЕС со спорной национальной нормой. Лишь неустранимые противоречия могут рассматриваться в качестве нарушения;

- *автономного толкования*. Во избежание разногласий в толковании и обеспечении единообразного применения права Суд ЕС вырабатывает свои собственные критерии, а не ориентируется на терминологию, правоприменительную практику или доктрины отдельных стран ЕС.

Судебное производство в ЕС состоит из процессуальных стадий, схожих с процессуальными стадиями при производстве в государственных судах. Начинается процесс подачей соответствующей жалобы или заявления национального суда о рассмотрении дела в порядке преюдициального производства. Затем следует письменная стадия производства, когда сторонам предоставляются отзывы, письменные доказательства и иные материалы дела для ознакомле-

ния. После того как каждая из сторон сформулирует свою позицию и дело не завершится примирением, дело назначается к слушанию. Открывает судебное заседание выступление судьи докладчика, затем заслушиваются представители сторон, а в случае необходимости представляются заключения экспертов и проводится допрос свидетелей. Заканчивается слушание дела представлением итогового доклада Генерального адвоката (прокурора). Решение принимается большинством голосов после тайного совещания судей. Особые мнения судей не публикуются¹. Судопроизводство может осуществляться на *любом* из 23 официальных языков ЕС. Для физических и юридических лиц предусмотрено обязательное представительство. Представителем может быть назначен только профессиональный адвокат, допущенный к юридической практике в одной из стран ЕС.

Производство по делам о нарушении договоров ЕС

Производство по делам о нарушении договоров ЕС могут начать Еврокомиссия (ст. 258 ДФЕС) или государства-члены (ст. 259 ДФЕС). Случаи ст. 259 ДФЕС чрезвычайно редки, за все время отдельными государствами было подано всего две жалобы². В свою очередь, Еврокомиссия в качестве «*хранительницы*» договоров регулярно инициирует судебные разбирательства подобного рода.

Рассмотрению дела в Суде ЕС в обязательном порядке предшествует досудебное разбирательство. Оно начинается составлением письменного требования о выполнении договорных обязательств, которое Еврокомиссия направляет соответствующему государству-члену. В разумный срок (как правило, два месяца) государство-адресат имеет возможность представить аргументированный отзыв на заявленное требование. Когда отзыв в установленный срок не представлен, или если Еврокомиссия считает его неубедительным, она составляет обоснованное заключение о нарушении государством-членом своих договорных обязательств и требует в разумный срок (как правило, следующие два месяца) устранить нарушение. Суд ЕС в дальнейшем рассматривает исключительно факты, изложенные Еврокомиссией в своем заключении.

¹ Подобная практика существует в некоторых странах ЕС, например при принятии решений Федеральным конституционным судом ФРГ.

² EuGH Slg. 1979, 2923; Slg. 2000, I-3123.

В ходе досудебного разбирательства потенциальные участники преследуют две цели. Во-первых, это последний шанс прийти к взаимоприемлемому решению и уладить спор в досудебном порядке. Во-вторых, окончательно определяется предмет спора и позиции сторон. На практике проходит значительный период времени, иногда месяцы и даже годы, прежде чем позиции сторон окончательно определяться. Только после представления обоснованного заключения Еврокомиссией досудебное разбирательство считается окончательным и Еврокомиссия вправе передать дело на рассмотрение в Суд ЕС.

По результатам рассмотрения дела в суде Суд ЕС выносит решение, в котором устанавливает факт нарушения договорных обязательств или отклоняет требования Еврокомиссии. Исполнительное производство в отношении государства-нарушителя не может быть осуществлено, поскольку такая возможность с одной стороны не предусмотрена договорами ЕС, а с другой стороны решение об установлении факта нарушения договорных обязательств без возложения на государство-нарушителя конкретных обязанностей также не может быть исполнено в принудительном порядке.

В своем решении Суд ЕС устанавливает факт нарушения договорных обязательств при наличии следующих условий: *обстоятельства, изложенные Еврокомиссией в заключении, соответствуют действительности, являются результатом упущений со стороны властных структур государства и срок на устранение указанных нарушений безрезультатно истек*. В случае дальнейшего бездействия и непринятия мер по устранению нарушений Еврокомиссия вправе повторно обратиться в Суд ЕС с требованием о применении в отношении государства-нарушителя санкций. Самым распространенной мерой является наложение денежного штрафа. Сумма штрафа может начисляться за каждые сутки просрочки исполнения или взиматься паушальный штраф. Сумма штрафа зависит от степени и длительности нарушения, а также экономической мощи государства-нарушителя. Самый большой минимальный размер паушального штрафа установлен для Германии и составляет 12 700 000 Евро¹.

В случае, когда нарушение заключается в неполной или несвоевременной реализации Директив ЕС повторного обращения в Суд ЕС не требуется, ч. 3 ст. 260 ДФЕС. Подобный порядок должен побудить государства-члены своевременно выполнять свои обязательства по реализации Директив ЕС.

¹ Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 169.

Производство по делам о ничтожности нормативных актов ЕС

Данный вид производства призван обеспечить судебный контроль за деятельностью Совета ЕС, Еврокомиссии и ЕЦБ. Иными словами судебному контролю подлежит деятельность *всего административного аппарата ЕС*. Признание законодательного акта ЕС ничтожным согласно ч. 1 ст. 264 ДФЕС имеет обратную силу и является общеобязательным. Это означает, что данный акт не породил каких либо юридических последствий, как если бы его не было вовсе.

Под действиями перечисленной триады органов ЕС понимается принятие ими обязательных правовых актов – Регламентов, Директив и Решений. Рекомендации и Заключения не могут быть признаны ничтожными, поскольку они не имеют обязательного характера, как на это указывает ч. 1 ст. 263 ДФЕС.

Правом подачи иска наделены три категории истцов. В первую наиболее привилегированную категорию входят государства-члены, Европарламент, Совет ЕС и Еврокомиссия. Они вправе обжаловать любой нормативный акт или действие Совета ЕС, Еврокомиссии и ЕЦБ. Во вторую, менее привилегированную категорию входят Палата аудиторов, Комитет регионов и сам ЕЦБ. В соответствии со ст. 8 Протокола о субсидиарности аналогичным правом обладают также национальные парламенты. Указанные органы вправе обжаловать только те законодательные акты и действия, которые *потенциально* могут ограничить их права.

В третью категорию входят частные лица – физические и юридические лица. Они вправе обращаться в Суд ЕС только в том случае, если нормативный акт или действие *непосредственно и индивидуально* затрагивают их права и законные интересы. Только в случае, когда частное лицо является адресатом нормативного акта ЕС, например решения о возврате государственных субсидий, препятствующих свободной конкуренции, непосредственность и индивидуальность подобного акта бесспорна. В остальных случаях используется так называемая формула *Плауманна (Plaumann's Formel)*. Ее суть заключается в следующем:

Права и законные интересы физических или юридических лиц, не являющихся адресатами оспариваемого нормативного акта ЕС, только тогда могут быть индивидуально затронуты, когда особые личные качества или сложившиеся обстоятельства позволяют выделить данных лиц из числа всех остальных и индивидуализировать их в той же степени, что и адресатов.

Сложность данной формулы вызывает справедливую критику. Некоторые ученые и практики предлагают в качестве критерия избрать не индивидуальность оспариваемого нормативного акта, а степень возможного умаления прав и законных интересов частных лиц, даже если их круг нельзя точно определить¹. В первую очередь Регламенты ЕС, действующие непосредственно и в отношении неопределенного круга лиц, не позволяют индивидуализировать адресатов, но вместе с тем способны в значительной степени ограничивать права и законные интересы *любых* лиц, подпадающих под их действия.

Основанием для признания нормативного акта или действий органов ЕС ничтожными могут служить:

- превышение полномочий;
- несоблюдение процессуальных норм;
- злоупотребления при принятии актов на свое усмотрение;
- нарушение договоров ЕС или принятых на их основе исполнительных норм.

Превышение полномочий очевидно, когда Совет ЕС, Еврокомиссия или ЕЦБ вообще не имели права принимать спорный акт. Здесь превышение полномочий является *абсолютным*. Если же ЕС обладал соответствующими полномочиями, но спорный акт принимал орган, в чью компетенцию принятие подобных актов не входит, превышение полномочий является *относительным*. В первом случае имеет место отмена спорного акта, а во втором возможна его замена компетентным органом.

Несоблюдение процессуальных норм влечет за собой ничтожность нормативного акта, когда его принятие Советом ЕС, Еврокомиссией или ЕЦБ осуществлялось с нарушением права других органов на участие в процессе. Таким правом обладает, например, Комитет регионов в специально предусмотренных основными Договорами ЕС случаях. Все нормативные акты ЕС должны быть обоснованными и приниматься в соответствии с установленной процедурой. Нарушение этих требований также влечет за собой ничтожность акта.

В случае, когда принятие нормативного акта происходит на усмотрение органа, должно быть обеспечено строгое соответствие поставленной цели и принимаемых мер. Несоразмерность или неэффективность принятых мер, равно как и оставление без внимания альтернативных мер, являющихся менее обременительными в отношении третьих лиц, влечет за собой отмену спорного нормативного акта.

¹ EuGH Slg. 2002. I-6677.

Нарушение договоров ЕС или принятых на их основе исполнительных норм является общим основанием признания нормативного акта ничтожным. Поскольку нормативные акты ЕС и принятые на их основе исполнительные нормы отличаются большим разнообразием, на практике возникают случаи, когда специальные основания для признания нормативного акта ЕС ничтожным отсутствуют или недостаточны, но спорный акт противоречит вышестоящей норме права ЕС. *Любое подобное противоречие* влечет за собой ничтожность нормативного акта.

Согласно ч. 6 ст. 263 ДФЕС жалоба в отношении спорного нормативного акта или действий Совета ЕС, Еврокомиссии и ЕЦБ должна быть подана в течение двух месяцев со дня принятия акта или того момента, когда затронутому лицу стало или должно было стать известно о принятии акта или совершении действия.

Производство по делам о бездействии органов ЕС

Производство по делам о бездействии имеет своей целью установить, что Европарламент, Совет ЕС, Еврокомиссия или ЕЦБ в нарушение требований договоров ЕС не приняли соответствующий акт или не совершили определенное действие. Решение Суда ЕС не ограничивается установлением факта нарушения перечисленными органами своих обязанностей, бездействовавший орган ЕС обязан принять соответствующий акт с учетом решения Суда ЕС.

Правом подачи иска обладают в первую очередь государства-члены и сами органы ЕС. Они вправе требовать принятие *любого нормативного акта* ЕС. В соответствии с ч. 3 ст. 265 ДФЕС возбудить производство могут также физические и юридические лица, но их требования ограничиваются принятием только таких нормативных актов, которые *были бы адресованы непосредственно им самим*. По этой причине частное лицо не может требовать принятие Регламента или Директивы (здесь адресаты – государства-члены), а также Рекомендаций и Заключений (не носят обязательный характер).

Передаче дела в Суд ЕС в обязательном порядке предшествует досудебное разбирательство, в течение которого затронутому органу предлагается принять соответствующий нормативный акт. В течение двух месяцев орган ЕС должен дать ответ о причинах своего бездействия. Если ответ по истечении двухмесячного срока истцом не получен, или он не удовлетворен полученным ответом, в течение следующих двух месяцев истец вправе возбудить производство.

Здесь следует учитывать, что производство по делам о бездействии органов ЕС носит *субсидиарный характер*, и в том случае, когда орган ЕС совершил какое-либо действие, включая *прямой отказ* в принятии желаемого нормативного акта, то необходимо подавать иск о признании данного действия ничтожным.

Преюдициальное производство

Преюдициальное производство преследует цель обеспечить единообразное применение права ЕС на всей его территории. Поскольку у Евросоюза, за исключением высших органов, отсутствует административный аппарат, то практически все союзное право исполняется национальными органами. Против их действий эффективная правовая защита возможна только в национальных судах. Национальный суд, в свою очередь, сталкивается с необходимостью толковать и применять европейские нормы. Суть преюдициального производства заключается в том, что когда национальный суд обязан применить или истолковать европейскую норму, но у него нет уверенности в том, как это правильно сделать, он вправе обратиться за разъяснениями в Суд ЕС в соответствии с ч. 2 ст. 267 ДФЕС.

Под определение «суд» подпадают не только собственно суды, но другие внутригосударственные органы, отправляющие правосудие. Устоявшаяся практика Суда ЕС выработала следующие критерии для признания государственного органа судом по смыслу ст. 267 ДФЕС:

- орган действует постоянно, а не временно или *ad hoc*;
- создан на основании закона;
- является независимым;
- вправе принимать юридически обязательные для исполнения решения;
- соблюдает установленный процессуальный порядок.

Перечисленным критериям в полной мере соответствуют такие квазисудебные органы, как например, постоянно действующие комиссии по трудовым спорам или административные трибуналы. В свою очередь третейские суды не являются судами по смыслу ст. 267 ДФЕС, так как рассматривают споры исключительно между частными лицами и в значительной мере действуют автономно.

В своем преюдициальном запросе национальный суд вправе поставить вопрос о *толковании договоров*, а также *правомерности* нормативных актов и действий органов, учреждений и представительств ЕС. Таким образом, Суд ЕС вправе давать разъяснения толь-

ко относительно применения и толкования права ЕС, и не может толковать нормы национального права. Поэтому очень важно правильно сформулировать преюдициальный запрос, избегая при этом ссылок на национальное законодательство.

По смыслу ч. 2 ст. 267 ДФЕС национальные суды обладают правом направления запроса в преюдициальном порядке. Однако в том случае, когда национальный суд при рассмотрении дела придет к выводу, что спорная европейская норма противоречит основным договорам или иным нормам конституционного права ЕС, он *обязан* направить преюдициальный запрос. Суд ЕС, в свою очередь, должен решить, соответствует ли вывод национального суда действительности или нет. Только так возможно обеспечить единообразное применение и толкование европейских норм для всех национальных систем права. Суд ЕС обладает, таким образом, *монополией* в вопросе признания норм вторичного права несоответствующими конституционному праву ЕС.

В случае возникновения сомнений относительно толкования договоров, а также правомерности нормативных актов и действий органов ЕС судебные органы государств-членов, чьи решения *не могут быть обжалованы*, также обязаны направить преюдициальный запрос в Суд ЕС. Подобное требование вытекает из *принципа верховенства права*, когда любое неправомерное решение или действие может быть обжаловано в судебном порядке. Если решения нижестоящих судов, не правильно применивших союзные нормы, еще могут быть отменены в вышестоящих инстанциях, то в отношении высших судебных органов такой возможности нет. Суд ЕС в этом случае выступает в качестве гаранта правильного применения материальных норм права (на европейской основе) в национальном судопроизводстве. Вопросы процессуального производства по-прежнему полностью остаются в компетенции государств-членов.

При определенных условиях обязанность направить преюдициальный запрос возникает и у нижестоящих судов, когда национальное процессуальное право ограничивает право на обжалование, например стоимостью иска. Если стоимость иска не достигает определенного минимального предела, у сторон нет возможности обжаловать решение суда, и оно становится окончательным¹.

После принятия решения Судом ЕС по преюдициальному запросу национальный суд, направивший запрос, обязан возобновить

¹ EuGH Slg. 2002, I-4839.

производство по делу и применить спорную норму в строгом соответствии с разъяснениями Суда ЕС. В случае признания спорной нормы ничтожной, она не порождает никаких юридических последствий в отношении всех затронутых лиц. В исключительных случаях Суд ЕС может ограничить временными рамками обратную силу своего решения о ничтожности правовой нормы ЕС¹.

Производство по делам о возмещении вреда

Иск о возмещении вреда призван защитить в судебном порядке индивидуальные права и интересы различных субъектов права. Правом подачи иска в первую очередь обладают физические и юридические лица, чьи права нарушены противоправными действиями органов ЕС. При определенных условиях требовать возмещения ущерба вправе отдельные общины и коммуны, субъекты федерации, иные самоуправляемые территории (департаменты) и сами государства-члены. Производство по делам о возмещении вреда является *самостоятельным видом производства, не зависящим от других производств*. Например, даже в том случае, когда субъекту права открыта возможность обжаловать нормативный акт или действия органов ЕС, ущемляющие его законные права и свободы, в порядке производства по делам о ничтожности, он может действовать по своему выбору.

Наступление ущерба возможно в двух случаях:

1. при исполнении противоправного нормативного акта ЕС;
2. когда не сам нормативный акт ЕС, а непосредственно действия национальной администрации, его исполняющих, являются противоправными.

Особую сложность представляют собой случаи, когда национальные органы исполнили противоправный акт ЕС. Здесь сложно разграничить ответственность между ЕС и государствами-членами, так как и сам акт ЕС и осуществленные в его исполнение действия национальной администрации являются соответственно противоправными. Однако Суду ЕС не подсудны действия национальных властей. Следовательно, потерпевший сначала должен возбудить исковое производство в национальном суде, который, в свою очередь, в порядке преюдициального производства обращается в Суд ЕС для проверки правомерности акта ЕС. Лишь после признания акта

¹ EuGH Slg. 1976, 455.

ЕС противоправным национальный суд принимает решение о возмещении потерпевшему лицу вреда.

В случае особой срочности Суд ЕС вправе вынести определение о принятии *временных мер для предотвращения наступления возможного ущерба заявителю*. Это может быть определение о приостановлении обжалованных действий органов ЕС (ст. 278 ДФЕС), принудительного исполнительного производства национальных властей (ч. IV ст. 299 ДФЕС), а также о признании за заявителем временных прав (ст. 279 ДФЕС).

Текст ДФЕС не содержит указаний относительно срока для подачи жалобы, однако ст. 46 Регламента Суда ЕС *требует*, чтобы с момента принятия обжалуемого акта или совершения иного действия прошло не более пяти лет.

V. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВОБОДЫ ЕС

Евросоюз изначально был чисто экономическим образованием, где экономические свободы играли главную роль. В значительной степени эта экономическая направляющая сохранила свою доминирующую позицию и сейчас. Всего различают четыре основные экономические свободы:

- свобода торговли товарами, ст.ст. 28-37 ДФЕС;
- свобода передвижения рабочей силы (наемных работников и предпринимателей), ст.ст. 45-49 ДФЕС;
- свобода оказания услуг, ст.ст. 56-62 ДФЕС;
- свобода движения капитала, ст.ст. 63-66 ДФЕС.

Перечисленные свободы преследуют одну общую цель – обеспечить создание и функционирование Общего рынка на всей территории ЕС. Фундаментальный характер основных свобод побудил Суд ЕС признать за ними прямое, преимущественное и непосредственное действие в отношении любого субъекта права на территории всего ЕС еще на раннем этапе европейской интеграции¹.

Свобода торговли товарами

Свобода торговли товарами включает в себя таможенный союз (ст. 30 ДФЕС), запрет количественных ограничений и равнозначных мер (ст. 34 ДФЕС), а также реструктуризацию государственных монополий (ст. 37 ДФЕС). Ключевой составляющей здесь является запрет количественных ограничений и равнозначных мер *на пути движения товаров через границы государств-членов*.

Наибольшую проблему здесь представляет определение термина «товар». В целом ряде своих решений Суд ЕС дал широкое толкование и определил товар как «любой предмет, включая электроэнергию»². Позднее сюда добавились отходы производства и природный газ. Решающим остается способность предмета или иной субстанции иметь *денежное выражение и быть объектом сделок*. Однако лотерейный

¹ *Case Van Gend & Loos* (прямое действие), EuGH Slg. 1963, 1; *Case Costa/ENEL* (абсолютный приоритет перед национальным правом), EuGH Slg. 1964, S. 1253; EuGH Slg. 1976, S. 1185 (универсальный характер основных свобод).

² EuGH Slg. 1994, I-1477.

билет в данном случае не будет считаться товаром, поскольку является средством осуществления определенной услуги – организации и проведении лотереи¹.

На практике количественные ограничения (в единицах продукции или стоимости товара) в торговле между странами ЕС встречаются редко, поскольку являются очевидными. Основной барьер представляют собой равнозначные количественным ограничениям нетарифные меры.

В решении по делу «*Dassonville*» Суд ЕС вывел для них следующую формулу: *«Любое установленное государствами-членами правило, способное прямо или косвенно, действительно или потенциально затруднить внутреннюю торговлю следует рассматривать в качестве меры, равнозначной количественным ограничениям»*².

Данная формула возлагает на правительства стран ЕС обязанность воздержаться от любых действий, даже незначительных, направленных на ограничение свободы торговли товарами. А при определенных условиях наоборот, национальные власти должны принять действенные меры, чтобы устранить препятствия на пути движения товаров, создаваемые частными лицами, например крупными компаниями³.

В своем следующем фундаментальном решении по делу «*Keck*» Суд ЕС несколько сузил понятие нетарифных мер, указав, что следует различать *«правила, относящиеся непосредственно к самому товару»* и *«правила, регулирующие условия его продажи»*. В последнем случае компетентные национальные органы вправе устанавливать ограничения на продажу, действующие в равной степени как в отношении отечественных, так и импортированных из других стран ЕС товаров. В решении по делу «*Keck*» речь конкретно шла о французском запрете продавать товар ниже его себестоимости. Данное ограничение действовало в отношении всех категорий товаров независимо от их происхождения⁴.

Правила, регулирующие условия продажи товара, устанавливают, *что* можно продавать, *когда* можно продавать и *как* можно продавать. Эти правила никак не влияют на сам товар, его производ-

¹ EuGH Slg. 1994, I-1039.

² Case Dassonville, EuGH Slg. 1974, 837.

³ EuGH Slg. 1997, I-6959.

⁴ Case Keck, EuGH Slg. 1993, I-6097.

ство или доступ на рынок, если действуют без всяких исключений. Если же какой-либо категории товаров, например отечественных, предоставляется преимущество, то это является дискриминацией, а, следовательно, и препятствием на пути свободной торговли.

Задача 5. Французская компания К намеревалась ввести на территорию Германии партию ликера L для дальнейшей розничной реализации. Однако К было запрещено реализовывать указанную продукцию на территории Германии как ликер, поскольку в немецком законодательстве содержится требование о минимальном содержании алкоголя в ликерах, которое в данном случае соблюдено не было. Немецкое федеральное ведомство, обладающее монопольным правом регулирования торговли спиртными напитками, потребовало заменить в названии слово ликер на другое обозначение в соответствии с немецким законодательством. Компания К отказалась, сославшись на то, что ее продукцию потребители на всей территории ЕС знают именно как ликер L, а требование об изменении названия напитка является дискриминационным и может отрицательно сказаться на его продажах.

Определите: Представляет ли указанное предписание немецкого законодательства количественное ограничение или равнозначную меру на импорт, ограничивающие свободу торговли товарами и несовместимое с целями функционирования Общего рынка?

Ограничение свободы торговли товарами в соответствии со ст. 36 ДФЕС возможно при наличии следующих условий:

- не существует единой правовой нормы ЕС, регулирующей торговлю данным видом товара;
- ограничение служит защите перечисленных в ст. 36 ДФЕС ценностей;
- ограничительная мера не является произвольной или средством скрытого ограничения торговли между странами ЕС.

Основанием для ограничения торговли могут служить общественная мораль и безопасность, здоровье и жизнь людей, животных или растений, защита национального культурного наследия, а также промышленной и коммерческой собственности. Данный перечень является исчерпывающим и не может быть расширен.

Задача 6. Французская фирма F намеревалась продавать свое пиво X в Германии. Немецкие власти запретили продажу пива X, поскольку оно не соответствовало немецкому закону о чистоте пивоварения. Согласно данному закону в состав пива могут входить только хмель, солод и вода. Пиво X содержит кроме названных трех

компонентов еще и консерванты, что не запрещено французским законодательством. Фирма F обратилась в Суд ЕС и выиграла дело. Ей было разрешено продавать пиво X на территории Германии. Немецкий пивовар Y, в свою очередь, утверждает, что немецкий закон о чистоте пивоварения также нарушает его права и желает добавлять в свой продукт консерванты, чтобы продлить срок хранения.

Определите: прав ли в своем утверждении Y? На какое положение Основного закона ФРГ (данное положение содержится во всех конституциях демократических государств, в том числе в Республике Беларусь) может сослаться Y, если ему не удастся отстаивать свою правоту в Суде ЕС?

Ограничения в отношении определенной группы товаров по соображениям морали каждое государство вправе осуществлять в соответствии с устоявшимися национальными представлениями и в той форме, какой это сочтет необходимым¹. Ссылка на защиту общественного порядка и безопасности, в свою очередь, допустима лишь в том случае, когда затронуты *существенные интересы* государства или нарушена *нормальная деятельность* его органов².

Защиту здоровья и жизни людей, животных или растений каждое государство вправе осуществлять на свое усмотрение, но обязательно с учетом защитных мер, принятых в других государствах ЕС³. В отношении предметов, составляющих культурное наследие, допустимы ограничения в виде полного запрета на вывоз за пределы страны, вывоза только с предварительного согласия компетентного органа и осуществления преимущественного права покупки.

Под понятие промышленной и коммерческой собственности попадают *товарные знаки, авторские права, патенты, сорта растений, промышленные образцы и модели*. Их защита может служить основанием для ограничения торговли, но предпринятые ограничительные меры обязательно должны соответствовать принципу соразмерности и пропорциональности. В своем решении по делу *Brasserie du Pêcheur* Суд ЕС вывел в этой связи следующую формулу: «*Запрещено применять меры, ограничивающие свободу торговли, даже с целью защиты приоритетных ценностей, когда возможно принятие других менее обременительных, но в равной степени эффективных мер*».

¹ EuGH Slg. 1979, 3795.

² EuGH Slg. 1984, 2727.

³ EuGH Slg. 1991, I-1747.

В данном деле речь шла о запрете импорта на территорию Германии сортов пива, не отвечающих требованиям немецкого Закона о чистоте пивоварения. В соответствии с этим законом в состав пива могут входить лишь солод, хмель и вода. Пиво *Brasserie du Pêcheur* содержало еще и дополнительные вещества. В качестве основания для запрета немецкое правительство назвало защиту прав потребителя, традиционно потребляющего только пиво, сваренное в соответствии с Законом о чистоте пивоварения. Несмотря на отсутствие данных о том, что дополнительные вещества могут нанести вред здоровью, немецкое правительство в оправдание предпринятых мер ссылалось также на необходимость защиты здоровья населения. Однако Суд ЕС указал, что продукт, допущенный к продаже в одной из стран ЕС, находится в свободном обороте на всей территории ЕС. Для информирования немецких потребителей достаточно разместить этикетку с указанием на производные компоненты пива *Brasserie du Pêcheur*, чтобы каждый смог решить для себя – покупать данное пиво или отдать предпочтение традиционным сортам. Полный запрет на импорт сортов пива, сваренных по иной технологии, чем предписано немецким Законом о чистоте пивоварения, напротив является несоизмеримой мерой и нарушает свободу торговли товарами.

Для ответа на вопрос, являются ли действия компетентных властей количественным ограничением или равнозначной мерой, необходимо последовательно применить все рассмотренные выше формулы Суда ЕС. При этом формула «*Dassonville*» представляет собой общее правило, а формулы «*Keck*» и «*Cassis de Dijon*» при определенных условиях позволяют сделать из него исключения. Прецедентная практика Суда ЕС признала целый ряд иных правил, регулировавших порядок реализации товаров на Общем рынке ЕС, *противоречащими принципам свободы торговли товарами*. Наиболее наглядные из которых:

- требования к форме товарной упаковки, когда упаковка в форме куба была допустима только для маргарина, но не для сливочного масла (устаревшее представление о сливочном масле, как более ценном пищевом продукте, чем маргарин)¹;
- требования к товарным этикеткам, содержащим обязательный перечень информации для потребителей и на определенном языке (слишком большой объем информации 22 официальных языках ЕС)²;

¹ Case *Rau*, № 261/81.

² Case *KOM/France*, № C-84/00.

- традиционный способ упаковки и ее вскрытия, предусмотренных для розлива розлива вина из определенных областей (устранение монополии)¹;

- запрет на рекламные надписи +10% на шоколадных батончиках (от этого потребители только выигрывают, получая больше товара по той же цене)².

Решение задачи 5. Требования по минимальному содержанию алкоголя в ликерах может быть обосновано традиционными представлениями немецких потребителей о крепости данного алкогольного напитка. В то же время очевидно, что речь в данном случае идет о французском ликере и французских питейных традициях. Изменение названия алкогольного напитка способно вызвать негативную реакцию со стороны потребителей, что может привести к снижению объемов его продаж и дополнительным затратам по продвижению товара на рынке. Следовательно, данное требование потенциально может затруднить внутреннюю торговлю и его следует рассматривать в качестве меры, равнозначной количественным ограничениям, несовместимым с целями функционирования Общего рынка.

Решение задачи 6. Утверждение Y верно, если нарушение его права на свободную торговлю. Необходимым условием действия свободы торговли товарами является трансграничный элемент, т.е. когда товар пересекает национальные границы государств-членов ЕС. В данном случае товар произведен в Германии и реализуется на немецком рынке. Следовательно, право пивовара Y на свободу торговли товарами не нарушено. Однако имеет место дискриминация отечественного производителя по отношению к импортерам из других стран ЕС, производящих аналогичный товар. Ст. 3 Основного закона ФРГ запрещает дискриминацию по национальному признаку. Пивовар Y вправе обратиться в немецкий национальный суд за защитой своего конституционного права на равноправие.

Свобода передвижения рабочей силы

Ст. 45 ДФЕС, во-первых, гарантирует наемным работникам право трудоустроиться в любой стране ЕС. Во-вторых, для работников

¹ Case Prantl, № 16/83.

² Case Mars, № C-470/ 93. Более подробно с указанием источников см.: Fischer, Hans Georg. Europarecht. / Hans Georg Fischer. – 2. Auflage. – Köln u. München: Carl Heymanns Verlag, 2008, Rn. 449.

свободных профессий, предпринимателей и частных лиц она гарантирует право свободно учреждать коммерческие и некоммерческие организации различных правовых форм на всей территории ЕС. В широком смысле право на свободное трудоустройство включает в себя и право остальных членов семьи, включая граждан третьих государств, на пребывание в стране, где осуществляется трудовая деятельность гражданина ЕС.

Сложности с определением понятия «наемный работник» до сих пор не преодолены, поскольку в национальных законодательствах членов ЕС имеются значительные расхождения, а на уровне ЕС этот вопрос законодательно не разрешен. Суд ЕС широко истолковывает понятие «наемный работник» и понимает под ним *«любое лицо, исполняющее в течение определенного времени оплачиваемую работу в соответствии с указаниями своего работодателя»*¹. В соответствии с данным определением наемными работниками являются также сезонные работники, работники с неполным рабочим днем и студенты, работающие в свободное от учебы время². Свободой передвижения пользуются в первую очередь граждане ЕС, но также и тех стран, с которыми ЕС заключил соответствующие соглашения. В рамках ЕФТА соглашения о свободном передвижении наемных работников заключены с Норвегией, Лихтенштейном и Исландией (см. выше). Дополнительным условием является участие работника в экономических отношениях, таким образом, под данную категорию не подпадают участники национальных сборных команд по различным видам спорта³.

Ограничения свободы передвижения рабочей силы допустимы по аналогии со свободой движения товаров в строго определенных случаях. Прежде всего, из сферы действия ст. 45 ДФЕС исключены *государственные служащие*. Так, каждое государство ЕС вправе установить запрет для иностранных граждан, включая граждан других стран ЕС, на занятие должностей в сфере государственного управления, в правоохранительных органах, в вооруженных силах, службе спасения, пожарной службе и т. д. Подразумевается, что поступление на государственную службу предполагает особую тесную связь служащего с государством, и иностранцы в полной мере не отвечают данному критерию. Однако, понятие «государ-

¹ EuGH Slg. 1986, 2144; 1999, I-3289.

² EuGH Slg. 1992, I-1027; 1982, 1035; 1988, 205.

³ EuGH Slg. 1995, I-4921.

ственного служащего» Суд ЕС толкует очень узко, и не все наемные работники, занятые в общественном секторе, относятся к категории госслужащих.

Задача 7. В национальном законодательстве Испании закреплено положение, согласно которому только испанские граждане могут быть капитанами морских судов.

Определите: Нарушает ли данное положение права других граждан ЕС, обладающих соответствующей квалификацией, на свободное трудоустройство.

Право на свободное трудоустройство это, прежде всего, право на равные условия труда для всех граждан ЕС. В первую очередь это равный доступ к рабочим местам, равное вознаграждение за равный труд и запрет какой-бы то ни было дискриминации по признаку гражданства. Дискриминация работников может быть явной и скрытой. К скрытой дискриминации в деле *Босман (Bosman)* Суд ЕС приравнял любые положения национального законодательства, препятствующие работнику покидать страну своего гражданства, чтобы реализовать свое право на свободное трудоустройство в границах всего ЕС. Дискриминация имеет место и в том случае, если дискриминирующие положения действуют в равной мере независимо от гражданства¹.

Задача 8. Бельгийский профессиональный футболист Б играет за итальянский клуб и вынужден сидеть на скамейке запасных, поскольку в клубе уже имеются три иностранца, постоянно играющие за основной состав команды. Согласно правилам Европейской футбольной ассоциации УЕФА в составе европейских клубов на поле не могут одновременно находиться более трех иностранных игроков. Б считает, что нарушено его право на свободное трудоустройство, гарантированное ст. 45 ДФЕС.

Определите: Нарушает ли данное положение УЕФА право бельгийского профессионального футболиста Б на свободное трудоустройство.

Адресатами обязанности обеспечить равные условия труда для всех граждан ЕС являются, прежде всего, государства в лице соответствующих органов, регулирующих порядок осуществления трудовой деятельности. В частности, на европейском уровне осуществляется взаимное признание дипломов о высшем образовании. Так, соискателю не может быть отказано по причине недостаточной квалификации, если он не менее трех лет обучался в ВУЗе одной из стран ЕС по

¹ Там же.

искомой специальности и получил диплом установленного образца, дающий право на замещение вакантной должности¹.

Дополнительные сложности возникают, когда государство не стремится слишком детально регулировать трудовые отношения в частном секторе, и устанавливает лишь общие правила. Детальную регламентацию осуществляют сами участники хозяйственных отношений – работодатели, наемные работники и работники свободных профессий. Для этого они создают по отраслевому признаку общественные союзы, ассоциации, объединения и и т. п. Согласно решению по делу *Босман (Bosman)*² данные общественные объединения также являются адресатами ст. 45 ДФЕС, налагающей запрет на дискриминацию работников ЕС по национальному признаку.

По аналогии со свободой движения товаров свобода передвижения рабочей силы может быть ограничена по соображениям охраны общественного порядка, государственной безопасности и здоровья населения. Данный перечень ограничений исчерпывающий и не подлежит расширительному толкованию. Детально они изложены в Директиве ЕСЕС 2004/38³. Согласно данной Директиве ограничения передвижения наемных работников внутри ЕС не должны преследовать *экономические цели*. Высылка работника или отказ ему в трудоустройстве возможны, только если он представляет *действительную, непосредственную и существенную опасность, угрожающую общественным интересам*. При этом осуждение работника за совершение уголовного преступления само по себе не является достаточным основанием. Определяющим являются личность осужденного и его поведение.

Высылка или запрет на трудоустройство работника в качестве защитной меры в интересах охраны здоровья населения допустимы только в случае заболевания работника *заразной болезнью, носящей эпидемиологический характер*. Список подобных заболеваний регулярно обновляет Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). При этом заболевание должно возникнуть до или непосредственно после въезда в другую страну ЕС. Если после пересечения границы

¹ RL 89/48/EWG, ABL. 1989 EG Nr. L 19/16.

² Case *Bosman*. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0415>. – Date of access: 17.07.2015.

³ Directive 2004/38/EC of 29 April 2004. [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/l33152_en.htm. – Date of access: 17.07.2015.

и трудоустройства прошло более трех месяцев, то высылать работника обратно в страну своего гражданства запрещается.

Решение задачи 7. Ограничения свободы трудоустройства возможно, когда речь идет о государственной службе или выполнении обязанностей по поддержанию общественного порядка. На капитана судна морским уставом или иными нормативными актами могут налагаться обязанности по поддержанию общественного порядка, а в исключительных случаях и обязанности государственного должностного лица. К ним относятся: поддержание порядка и безопасности на судне, право расследования, вынесения наказания, составление актов гражданского состояния и т. п. Однако, свобода трудоустройства относится к фундаментальным экономическим свободам ЕС и ее ограничение возможно лишь в строго определенных случаях. Так, для ограничения по соображениям общественного порядка или безопасности, необходимо, чтобы исполнение таких обязанностей носило регулярный характер, а не представляло собой лишь малую часть от всех обязанностей работника. Возложение обязанностей должностного лица на капитана морского судна возможно также лишь в исключительных случаях, когда отсутствует возможность исполнения должностных обязанностей в обычном порядке.

Вывод: Положение испанского законодательства, запрещающее другим гражданам ЕС замещать должность капитана морского судна, нарушает требование ст. 45 ДФЕС (см. решение Суда ЕС № C-405/01 от 30 сентября 2003 года¹).

Решение задачи 8. Запрет на одновременное нахождение в составе команды более трех иностранных футболистов, в том числе граждан ЕС, может противоречить свободе трудоустройства. Сначала необходимо, выяснить, относится ли игра в футбол к профессии. Если речь идет о футболистах любителей, играющих в свободное от основной работы время, то игра в футбол в любительских лигах не может рассматриваться в качестве работы по найму. В данном случае мы имеем дело с профессиональным игроком в футбол, который получает соответствующее вознаграждение за выполнение определенной работы, измеримой качественными и количественными показателями (время, проведенное на поле в составе команды, забитые голы, выигранные единоборства и т. п.). Даже

¹ Case C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v. Administración del Estado* [2003] ECR I -10391.

находясь на скамейке запасных в соответствии с указаниями тренера команды, профессиональный игрок получает соответствующее вознаграждение, поскольку тренируется в составе команды, поддерживает свою спортивную форму и готов в любое время выйти на поле. Ограничение возможно только по основаниям слабой игры футболиста, когда он не выдерживает конкуренции за попадание в состав. Запрет на основании национальной принадлежности футболиста-гражданина ЕС является дискриминацией. Следовательно, профессиональный футболист Б имеет право свободного трудоустройства в любой из профессиональных футбольных лиг стран ЕС без каких-либо количественных ограничений. Данные ограничения ввела Европейская футбольная ассоциация УЕФА, которая образована на общественных началах и действует в соответствии со своими учредительными документами, но в соответствии с прецедентной практикой Суда ЕС УЕФА также является адресатом ст. 45 ДФЕС и обязана отменить дискриминационное ограничение.

Вывод: Положение УЕФА о количественном ограничении нарушает право бельгийского профессионального футболиста Б на свободное трудоустройство. Подобные ограничения правомерны только в отношении профессиональных футболистов из третьих стран.

Свобода учреждения компаний является составной частью свободы передвижения рабочей силы, но действует не в отношении наемных работников, а в отношении предпринимателей и частных компаний, ст. 49 ДФЕС. Единое экономическое пространство в рамках ЕС позволяет самостоятельным участникам экономических отношений свободно выбирать свое местонахождение в зависимости от привлекательности инвестиционного климата.

Субъектами свободы учреждения компаний являются как физические, так и юридические лица. К физическим лицам, в первую очередь, относятся граждане ЕС, а также граждане третьих государств, если это предусмотрено соответствующими международными соглашениями. Право иностранных граждан – членов семьи учредителя на пребывание в ЕС прямо не предусмотрено ст. 49 ДФЕС, однако отказ на воссоединение семьи учредителя может рассматриваться как косвенное препятствие для осуществления свободы учреждения компаний¹.

В отношении юридических лиц дополнительно возникают сложности с определением их правоспособности, поскольку националь-

¹ EuGH Slg. 1992, I-4265.

ные правопорядки по-разному регулируют данный вопрос. В отличие от физических лиц, на правоспособность которых пересечение национальных границ никакого влияния не оказывает, правоспособность юридических лиц может быть существенно ограничена или вовсе отменена новым правопорядком. В этой связи различают две основные теории определения правоспособности юридических лиц.

Теория места учреждения определяет правоспособность юридического лица исключительно в соответствии с законодательством той страны, где оно было зарегистрировано. В случае перемещения компании в другую страну она сохраняет свою правоспособность в полном объеме. Данная теория применяется в странах с традиционно либеральным корпоративным законодательством, в первую очередь в Великобритании, а также в Ирландии и Нидерландах. *Теория местонахождения* напротив, определяет правоспособность юридического лица в соответствии с законодательством той страны, где фактически находится головной офис компании. Подобный подход практикуется в странах, где требования к учредителям компаний более строгие – в Германии, Франции, Бельгии и Австрии. Так, любая иностранная фирма, желающая осуществлять свою деятельность в указанных странах, до недавнего времени была обязана заново регистрироваться в соответствии с требованиями национального законодательства.

На нынешнем этапе европейской интеграции национальные требования к учреждению коммерческой компании в значительной мере унифицированы, поэтому необходимость заново регистрировать компанию возникает лишь в том случае, когда фирма полностью перемещает свою деловую активность в другую страну ЕС. Если же речь идет о создании дочерних компаний, филиалов или представительств, то достаточно зарегистрировать в одной из стран ЕС в соответствии с национальным законодательством головную компанию. Проблематичным остается вопрос с учреждением в соответствии либеральным английским законодательством так называемых «почтовых фирм», когда вместо офиса абонируется почтовый ящик и не требуется формирование уставного фонда. В данном случае подобная фирма, «зарегистрированная в качестве головной, может создать в любой стране ЕС дочерние предприятия без офиса и уставного фонда, как этого требует законодательство тех стран, где применяется *теория местонахождения*. Несмотря на очевидную возможность обхода требований национального законодательства, запрещенного в международном частном праве, большинство ученых и практиков схо-

дятся во мнении, что в рамках единого экономического пространства подобная практика является допустимой. Единственным условием должно быть полное название компании, из которого следует, в соответствии с каким законодательством она создана. Например, если речь идет об обществе с ограниченной ответственностью, известной как немецкому корпоративному праву (GmbH), так и английскому (Ltd.), то и в названии общества должно быть соответствующее сокращение. Поскольку требования к учреждению общества с ограниченной ответственностью в Германии жестче, то и доверия к его учредителям со стороны потенциальных партнеров будет больше.

Из сферы действия свободы учреждения компаний по общему правилу исключен *государственный сектор*. Поэтому государства-члены вправе по своему усмотрению регулировать порядок учреждения компаний, наделенных властными полномочиями или выполняющих заказы для государственных нужд. Традиционно к подобным компаниям относятся предприятия, занятые в тех отраслях экономики, где не действуют или существенно ограничены законы свободного рынка и главным является не прибыль, а удовлетворение общественных потребностей. В первую очередь это относится к таким отраслям экономики, как транспорт, энергетика, связь, здравоохранение, образование или оборонная промышленность.

Особый статус имеет и профессия адвоката. Несмотря на то, что во всех странах ЕС обеспечена надлежащая подготовка адвокатов, однако их профессиональные знания основаны на изучении национальных систем права, где по-прежнему сохраняются значительные различия. Необходимость обеспечить равный доступ к адвокатской деятельности и специфические особенности данной профессии привели к компромиссному решению: каждый адвокат, допущенный к юридической практике в одной из стран ЕС, может осуществлять свою деятельность в любой стране ЕС, за исключением представительства в суде. В государственных судах по-прежнему могут выступать только адвокаты с лицензией государства пребывания¹.

Свобода оказания услуг

Данная свобода действует в отношении трансграничных услуг, оказываемых в ходе осуществления предпринимательской деятельности. Ст. 57 ДФЕС дает следующее определение услуги: *Услу-*

¹ RL 98/5/EWG, EuGH Slg. 1974.

гой считается выполнение определенной работы за установленное вознаграждение, за исключением случаев, когда применимы положения о свободе передвижения товаров, капитала или рабочей силы. Таким образом, свобода оказания услуг является *субсидиарной* по отношению к трем другим основным свободам. Ст. 57 ДФЕС перечисляет следующие виды услуг, причем данный список не является исчерпывающим:

- промышленные услуги (проектно-сметная документация, строительство, пуско-наладочные работы);
- финансовые услуги (банковская деятельность, биржевая торговля);
- ремесленные услуги (столяр, кузнец, гончар, стеклодув);
- услуги представителей свободных профессий (врачи, адвокаты, архитекторы, деятели искусства).

Обязательными элементами свободы оказания услуг является трансграничный элемент и предпринимательская деятельность. Трансграничный элемент имеет место, когда исполнитель услуги, клиент или сама услуга пересекает национальные границы государств-членов ЕС.

Поскольку свобода оказания услуг является субсидиарной по отношению к остальным основным свободам, то разграничение осуществляется по следующим признакам:

- в отличие от товара, услуга *не имеет телесной оболочки и не относится к предметам*. Если наряду с товаром оказывается услуга, например по запуску оборудования в эксплуатацию, гарантийному или послегарантийному обслуживанию, то квалификация осуществляется в зависимости от соотношения стоимости товара и сопутствующей услуги. Если подобное сравнение затруднительно, то затронуты обе свободы одновременно;

- отличие от свободы учреждения компаний производится *в зависимости от продолжительности действия*. Если акция носит разовый или временный характер, то затронута свобода оказания услуг. Если деятельность носит постоянный и долговременный характер, направленный на интеграцию в принимающей стране, то затронута свобода учреждения компаний;

- в отличие от свободы передвижения рабочей силы, свобода оказания услуг *действует только в отношении предпринимателей и не распространяется на наемных работников*¹.

¹ H.-J. Schütz/T. Bruha/D. König (Hrsg.), Casebook Europarecht: Beck-Verlag München 2004. – S. 717.

Ограничение свободы оказания услуг возможно на тех же условиях, что и ограничение свободы движения товаров в соответствии с формулами «*Dassonville*» (общее правило), «*Keck*» и «*Cassis de Dijon*» (исключения при определенных условиях).

Свобода движения капитала

Свобода движения капитала гарантирована ст. 63-66 ДФЕС. Она охватывает как перемещение капитала внутри ЕС, так и в отношениях с третьими странами. В этом основное отличие свободы движения капитала от остальных свобод, потому что здесь гражданская принадлежность лица или местонахождение его капитала не играют роли¹.

Определение движения капитала не содержится в тексте основных договоров ЕС и сопутствующих нормативных актов. Согласно прецедентной практике Суда ЕС под движением капитала понимаются *любые трансграничные транзакции, относящиеся к основным средствам или финансовым активам компании и не имеющие своей целью оплату товаров или услуг*. В научной литературе представлено мнение, что движение капитала это *любое трансграничное перемещение стоимости с целью извлечения прибыли*. Под данное определение подпадают в первую очередь финансовые сделки (кредиты, займы, банковские гарантии, поручительства), инвестиции в недвижимость и прямые инвестиции².

Острую дискуссию вызвало намерение некоторых государств при приватизации государственных предприятий сохранить за собой контрольный пакет – так называемую «золотую» акцию. Целый ряд решений Суда ЕС установил, что стремление государств сохранить за собой преимущественные права при приватизации государственных предприятий противоречит свободе передвижения капитала³.

Адресатами обязанности обеспечить свободу передвижения капитала являются государства в лице своих финансовых органов. Однако, крупные финансовые организации (банки, фонды, страховые компании) могут ограничивать свободу движения капитала

¹ Borchardt, Klaus-Dieter. Die rechtlichen Grundlagen der EU / Klaus-Dieter Borchardt. – 4. Auflage. – UTB Verlag, Rn. 788.

² Thiele, Alexander. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 239.

³ Case *Volkswagen*, C 112/05 [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c112_en.pdf. – Date of access: 17.07.2015.

посредством картельного сговора или злоупотребления господствующим положением на рынке. В этом случае контролирующие и надзорные органы обязаны вмешаться и восстановить действие регуляторов свободного рынка капитала. Ограничение свободы передвижения капитала возможно по общим для всех основных свобод формулам «*Dassonville*» (общее правило), «*Keck*» и «*Cassis de Dijon*» (исключения).

Конкурентное право ЕС

Обеспечить эффективное функционирование Общего рынка и создать единое экономическое пространство возможно, только когда обеспечены равные условия для всех его участников. В этом случае неэффективные компании не выдержат конкуренции, и их место займут компании, сумевшие адаптироваться к условиям свободного рынка. Происходит перераспределение ресурсов в пользу конкурентоспособных участников Общего рынка, что способствует повышению общего уровня производительности труда. Европейская экономика имеет ярко выраженную *социальную направленность* и может конкурировать с американскими и азиатскими производителями, только оставаясь *высокотехнологичной и открытой*. Основные экономические свободы ЕС и политика гармонизации национального права это фундамент, на котором возведен весь каркас европейской экономики. Главной несущей конструкцией этого каркаса является конкурентное право ЕС, затрагивающее все без исключения отрасли и сферы деятельности. Конкурентное право ЕС призвано, в первую очередь, предотвратить искажения и фальсификацию свободной конкуренции, когда отдельные его участники дискриминируются или наоборот, получают необоснованные преимущества.

Если соблюдение основных экономических свобод это первоочередная обязанность государств-членов, то конкурентное право в качестве основного субъекта *обязывает частные компании*. В качестве инструмента свободной конкуренции выступают различного рода запреты и ограничения, призванные предотвратить злоупотребления со стороны компаний, занимающих доминирующее положение на рынке. К ним относятся: *запрет ценового сговора, раздела рынка или ограничение к доступу на рынок, запрет на создание эксклюзивных товаропроводящих сетей и т. п.* – все это должно обеспечить средним и малым предприятиям возможность занять свою нишу на рынке, а в случае правильно избранной стратегии

и инновационных идей выдвинуться в число крупных. Когда игра идет по правилам, выигрывает более талантливый и трудолюбивый предприниматель. В этом состоит смысл всей экономической политики ЕС. В отношении государств-членов первичной обязанностью остается *запрет на выдачу субсидий своим предприятиям, способным ограничить свободную конкуренцию*. Правила свободной конкуренции делятся соответственно на две группы: предписания для компаний, ст. 101–106 ДФЕС и контроль за выдачей государственных субсидий, 107–109 ДФЕС.

В соответствии со ст. 101 ДФЕС запрещены соглашения между компаниями, *ограничивающие свободную конкуренцию на рынке*. Ст. 102 ДФЕС запрещает компаниям *злоупотребление господствующим положением на рынке*, например для установления монопольно высокой или монопольно низкой цены на товары или услуги. Третьим ограничением выступает *особый порядок слияния* крупных участников рынка, урегулированный не основными договорами, а на уровне вторичного права – *Регламентом по контролю за слиянием*.

В качестве компаний во всех трех случаях рассматриваются *любые организации, предлагающие на рынке за соответствующую плату товары или услуги*¹. Извлечение прибыли или определенная правовая форма, в отличие от большинства национальных правопорядков, не являются согласно праву ЕС необходимыми признаками компаний. Когда государственные предприятия избирают для себя частноправовую форму организации, например при осуществлении государственно-частного партнерства (*public private partnership*), то на них также распространяются требования по соблюдению свободной конкуренции.

Как показала практика, чаще всего не отдельные компании, а их объединения – так называемые *картели*, попадают в поле зрения контролирующих органов. Соответственно и вся совокупность правовых норм, обеспечивающих свободную конкуренцию, именуется *антимонопольным или картельным правом ЕС* (анг.: *antitrust law*; нем.: *Kartellrecht*). Под действие антимонопольного права ЕС попадают, в числе прочих, врачи, адвокаты и их объединения, спортивные союзы, устраивающие публичные состязания, финансовые и банковские организации. Не являются компаниями союзы и объединения конечных потребителей товаров и услуг, даже когда они обладают значительным влиянием на рынке (например, Общества

¹ EuGH Slg. 2000, I-6451 Rn. 75.

защиты прав потребителей и т.п.). Объясняется это тем, что антимонопольное право как раз создано для защиты прав потребителей и потому не имеет своей целью возложение на них каких бы то ни было обязанностей.

Для правильного применения антимонопольного права необходимо установить *видовые, пространственные и временные* характеристики конкретного рынка товаров или услуг. Видовая характеристика рынка определяется *конкретным видом товара или услуги*, предлагаемого различными конкурирующими компаниями. Пространственная характеристика рынка определяется *территорией, которая в силу определенных условий является наиболее привлекательной* для продавца товара или услуги. Эта территория может ограничиваться отдельными регионами, например, для производителей горнолыжного снаряжения или снаряжения для занятий водными видами спорта это соответственно зимние или летние курорты. Отдельными странами, как например, для производителей пива наиболее привлекательна Германия, а для виноделов это Франция, Италия и Испания. Рынок может охватывать всю территорию ЕС – для производителей биотоплива в соответствии с экологическими стандартами ЕС или выходить за его пределы – для производителей программного обеспечения, мобильных телефонов, смартфонов и т. п. Временные характеристики конкретного рынка, как правило, определяют *значительными событиями* в общественной жизни, вызывающие большой интерес средств массовой информации. Это могут быть Олимпийские игры (Лондон), кинофестивали (Канны), форумы (Давос).

До недавнего времени спорным оставался вопрос *о разграничении союзной и национальной компетенции*. С принятием Регламента ЕС 1/2003¹ установлен следующий порядок: когда национальное и союзное антимонопольное законодательство классифицирует деятельность конкретной компании как создающую препятствия для свободной конкуренции, то приоритетом обладают нормы ст.ст. 101–106 ДФЕС. Национальные нормы могут применяться только в том случае, когда они приводят к *аналогичному с союзными нормами* результату. Так, недопустимо применение штрафных санкций за нарушение норм национального законодательства, когда союзное законодательство в данном случае от штрафных санкций освобождает.

Союзное антимонопольное законодательство содержит следующие изъятия из общего правила – в отношении производителей

¹ ABL. 2003 Nr. L 1/1.

сельскохозяйственной продукции согласно ст. 42 ДФЕС, при наличии условий ч. 3 ст. 101 ДФЕС и в специально предусмотренных случаях на уровне вторичного права.

В соответствии со ст. 42 ДФЕС Совет ЕС совместно с Европарламентом устанавливают правила свободной конкуренции с учетом целей аграрной политики ЕС. На первое место здесь выходит *продовольственная безопасность и стремление сохранить рабочие места в аграрном секторе*. Именно по этой причине в бюджете ЕС самая большая статья расходов это дотации фермерам для поддержания стабильных цен на сельскохозяйственную продукцию¹. После расширения ЕС в 2005 и 2007 годах производители сельскохозяйственной продукции из Центральной и Восточной Европы не получили той поддержки, на которую рассчитывали. И хотя общий размер расходов ЕС в аграрном секторе вырос, в расчете на одного производителя он значительно сократился. Общеевропейская тенденция сейчас такова, что приоритет будет отдаваться новым инновационным секторам экономики, в первую очередь за счет сокращения расходов на производство сельскохозяйственной продукции. Конкуренция внутри ЕС вырастет, но иностранному производителю продовольственных товаров по-прежнему будет весьма затруднительно проникнуть на европейский рынок через заградительные барьеры пошлин и квот. Вступление ЕС в ВТО несколько упростило доступ продовольственных товаров из США, но для остального мира продовольственный рынок ЕС все еще представляет собой торговую крепость². Стремление обезопасить себя от продовольственной зависимости извне заставляет ЕС проводить протекционистскую политику в отношении собственных производителей и коренных изменений здесь в ближайшее время не предвидится.

¹ EU financial framework 2014–2020 [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwki420/fin_fwki420_en.cfm. – Date of access: 17.07.2015.

² Banana case WTO [Electronic resource]. - Mode of access: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm. – Date of access: 17.07.2015.

VI. ОБЩИЕ ПОЛИТИКИ ЕС

Политика гармонизация национального права

Политика гармонизации национального права является необходимым условием функционирования Общего рынка. Гармонизация означает более глубокую интеграцию чем соблюдение основных экономических свобод ЕС, поскольку она направлена на создание *единого правопорядка в рамках единого экономического пространства*, в то время как основные свободы действуют в рамках различных правовых систем. Гармонизация означает соответствие общему правовому стандарту в рамках всего ЕС¹.

Полномочия ЕС по гармонизации национального права закреплены в ст.ст. 114, 115 ДФЕС. Согласно ст. 114 ДФЕС Евросоюз вправе гармонизировать национальное законодательство и административную практику, регулирующие порядок функционирования Общего рынка. Для достижения указанной цели ЕС вправе выбрать любой правовой инструмент (текст ст. 114 ДФЕС говорит о «мерах»), хотя чаще всего в качестве гармонизирующего акта выступает *Директива ЕС* как наиболее гибкое средство. Вместе с тем, из сферы действия ст. 114 ДФЕС исключены наиболее чувствительные для государственного суверенитета сферы, а именно: *налоговое законодательство, визовый режим и свобода перемещения наемных работников*. Таким образом, главной сферой применения ст. 114 ДФЕС остается *свобода торговли товарами*. ЕС вправе принять гармонизирующий акт, когда существуют или могут возникнуть препятствия для свободной торговли, а также в случае ощутимого ограничения конкуренции². Отклонения от общего стандарта в сторону ужесточения требований по технике безопасности на производстве или охраны окружающей среды допустимы на уровне отдельных государств и не рассматриваются в качестве нарушений.

Правовые акты в соответствии со ст. 114 ДФЕС принимаются в обычном порядке *совместно* Европарламентом и Советом ЕС, но после предварительного заслушивания Экономического и социального комитета (ЭКОСОК). Исполнение решений, как правило, возлагается на Еврокомиссию.

¹ Thiele, Alexander. *Europarecht.* / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010. – S. 276.

² EuGH Slg. 2000, I-8419.

Сфера действия ст. 15 ДФЕС шире, чем ст. 14 ДФЕС, поскольку распространяется на все без исключения сферы функционирования Общего рынка. Вместе с тем, процессуальные требования ст. 15 ДФЕС значительно жестче. Единственным инструментом гармонизации является Директива, принимаемая *единогласно* Советом ЕС после заслушивания Европарламента и ЭКОСОК. Необходимость принятия гармонизирующего акта в соответствии со ст. 15 ДФЕС возникает, когда различия в национальном законодательстве стран ЕС *создают или потенциально могут создать* препятствия для функционирования Общего рынка.

Ст. 14 и ст.15 ДФЕС соотносятся следующим образом: ст. 14 ДФЕС является специальной нормой (*lex specialis*) по отношению к общей норме ст. 15 ДФЕС (*lex generalis*). Во всех случаях, когда необходимо принятие гармонизирующего акта, необходимо выяснить подпадает ли он под сферу действия ст. 14 ДФЕС или нет. Если да, то гармонизирующий акт принимается в соответствии со ст. 14 ДФЕС в общем порядке и в наиболее подходящей форме (Регламент, Директива, Решение, акты *sui generis*). Если сфера применения гармонизирующего акта выходит за рамки ст. 14 ДФЕС, то единственным правовым инструментом остается Директива, принимаемая Советом ЕС *единогласно*.

Энергетическая политика и защита окружающей среды в ЕС

Проблема охраны окружающей среды в течение последних десятилетий стала одной из главных тем европейской политики. В соответствии со ст. 11 ДФЕС при осуществлении своей политики ЕС обязан руководствоваться требованиями защиты окружающей среды, в первую очередь для обеспечения устойчивого развития всего Евросоюза в целом. В настоящий момент ЕС ставит своей целью не просто сохранить и защитить природную среду обитания, но и качественно ее улучшить. Составными частями общеевропейской экологической политики являются также охрана здоровья человека, всесторонне взвешенное и рациональное использование природных ресурсов, межгосударственное сотрудничество на глобальном и региональном уровне с целью предотвращения изменения климата Земли.

Лиссабонский договор внес существенные изменения и в энергетическую политику ЕС, которая теперь неразрывно связана с охраной окружающей среды. Значительно ужесточились правила до-

бычи, транспортировки и потребления энергии, а основной акцент теперь сделан на развитии возобновляемых источников энергии, повышении энергоэффективности и формировании свободного рынка квот на эмиссионные выбросы.

Исключительная роль энергетики для развития и функционирования всей экономики в течение долгого времени препятствовали либерализации данной отрасли. Традиционно энергетика рассматривалась как важная составляющая политики государственного суверенитета. Выйдя на новую ступень интеграции, ЕС удалось создать условия для функционирования единого энергетического рынка. Вместо отдельных рынков, разделенных государственными границами, где ранее господствовали государственные энергетические монополии, теперь функционирует единая энергетическая система ЕС. Вместо политики национальной эгоизма на уровне ЕС всячески поддерживается политика солидарности между государствами-членами.

Согласно ст. 194 ДФЕС политика единого энергетического рынка ЕС следует следующие цели:

- обеспечение функционирования единого энергетического рынка;
- защита окружающей среды;
- достижение энергетической независимости;
- приоритетное развитие энергосберегающих технологий, использование возобновляемых и принципиально новых источников энергии;
- содействие в объединении национальных энергосетей.

При первом рассмотрении можно предположить, что некоторые цели прямо противоположны. Так, достижение энергетической независимости напрямую связано с уменьшением себестоимости энергии, а защита окружающей среды и приоритетное развитие энергосберегающих технологий требуют значительных финансовых затрат. Использование атомной энергии связано со значительными рисками для окружающей среды и в то же время гарантирует энергетическую безопасность ЕС. Разрешить данные противоречия возможно только путем тесной кооперации, вырабатывая единую стратегию в рамках всего ЕС, что ведет к повышению коэффициента полезного действия, снижает общие затраты и предотвращает загрязнение окружающей среды¹.

¹ Calliess, Christian. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon / Christian Calliess. Tübingen: Mohr Siebeck, 2010. – S. 480.

До настоящего времени на уровне ЕС был принят целый ряд нормативных актов для достижения обозначенных выше целей. Наиболее важные из них: Директива ЕС 93/76 об уменьшении выбросов двуокиси углерода посредством рационального использования энергии (*SAVE-Programm*, действовала с 1993 по 2006 г.), Директива 2001/77 о дотировании электроэнергии, выработанной из возобновляемых источников, Директива 2002/91 об энергетическом профиле зданий, Директива 2003/30 о поддержке использования биотоплива на транспорте. С целью повышения энергоэффективности и защиты окружающей среды в глобальном масштабе ЕС также присоединился к целому ряду международных соглашений – в 1994 год к Конвенции ООН об изменении климата, а в 2002 к Киотскому протоколу. Печально, но две крупнейшие экономики мира – США и Китай к данному протоколу до сих пор не присоединились.

Процедура принятия нормативных актов ЕС в области охраны окружающей среды и неразрывно связанной с ней энергетической политикой урегулирована в ст. 192 ДФЕС. В соответствии с обычным порядком принятия законодательных актов Европарламент совместно с Советом ЕС и после заслушивания Экономического и социального комитета принимает все необходимые правовые меры для достижения целей в области охраны окружающей среды. Особый порядок принятия нормативных актов предусмотрен только для отдельных вопросов, касающихся налоговой сферы, использования водных ресурсов и недр, а также затрагивающих национальную инфраструктуру энергообеспечения в целом.

Поскольку природоохранные мероприятия, как правило, являются дорогостоящими и не все государства в состоянии осуществлять их финансирование в полной мере, в ч. 5 ст. 192 предусмотрена возможность временного отступления от общих требований и финансирование мероприятий по охране окружающей среды из специальных общеевропейских фондов. В то же время отдельные государства-члены в соответствии со ст. 193 ДФЕС вправе принимать более жесткие и дорогостоящие меры по охране окружающей среды в случае финансирования из собственных средств.

Общая внешняя политика и политика безопасности

Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) составляла ранее вторую опору в храмовой структуре ЕС. Несмотря на упразднение этой структуры Лиссабонским договором и формаль-

ное слияние всех трех опор воедино, ОВПБ по-прежнему занимает особое место в системе ЕС. Показателен тот факт, что все положения о порядке осуществления ОВПБ содержатся в Разделе V. ДЕС. Они достаточно кратки, как и все положения данного договора. По общему правилу порядок функционирования ЕС в каждой конкретной сфере подробно регламентирует ДФЕС, но кроме обратной отсылки ст. 205 к положениям Раздела V. ДЕС в нем нет ни слова об ОВПБ. Таким образом, государства-члены *сознательно отказались от передачи полномочий в сфере внешней политики и политики безопасности Евросоюзу* и рассматривают их как неотъемлемую часть своего национального суверенитета. В этой связи все акты ЕС в сфере ОВПБ могут приниматься только единогласно, кроме того здесь исключена возможность принятия европейских законов.

Ст. 21 ДЕС перечисляет принципы европейской внешней политики, которые в значительной мере способствовали становлению и развитию самого Евросоюза: *демократия, правовое государство, всеобщность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, соблюдение принципов Устава ООН и международного права.*

Компетенция ЕС согласно ст. 24 ДЕС распространяется на все области внешней политики и все вопросы, относящиеся к обеспечению безопасности ЕС. Для осуществления ОВПБ ЕС использует следующие виды взаимодействия:

- определение общих руководящих начал (ориентиров);
- принятие совместных решений;
- расширение систематического сотрудничества государств-членов.

В случае принятия совместного решения в области ОВПБ Евросоюз излагает в нем суть запланированных *совместных акций*, согласованных *общих точек зрения*, а также конкретизирует способы и средства их осуществления или достижения. Например, посредством совместной акции было учреждено Европейское оборонное агентство со штаб-квартирой в Брюсселе¹.

В области политики безопасности сотрудничество осуществляется во внешней и внутривнутриполитической сфере. К вопросам внешней политики безопасности относится проект создания европейских сил быстрого реагирования общей численностью до 60.000 солдат, костяк которого должны составить французские и немецкие военно-

¹ ABL. EG 2004 Nr. L 74/17

служащие¹. Во внутривластической сфере сотрудничество осуществляется главным образом путем обмена опытом и создания учебных центров для сотрудников правоохранительных органов.

Пространство свободы, безопасности и правопорядка

Третья составляющая хральной структуры Евросоюза – СПСУД была окончательно выведена за рамки межгосударственного сотрудничества и полностью передана в компетенцию ЕС с вступлением в силу Лиссабонского договора. Раздел V. ДФЕС регулирует порядок создания и функционирования пространства свободы, безопасности и правопорядка². Здесь, прежде всего, следует отметить строгую иерархию перечисленных ценностей. Это означает, что свобода не может быть ограничена ради обеспечения безопасности, за исключением абсолютно необходимых и подконтрольных общественности действий.

В отличие от действовавшего ранее порядка, текст ДФЕС не перечисляет приоритетные составы преступлений, на предупреждение и борьбу с которыми направлено сотрудничество в рамках ЕС. Анализ предыдущей редакции ч. 2 ст. 29 ДЕС и межгосударственных соглашений в этой сфере позволяет составить следующий приоритетный список:

- терроризм;
- торговля людьми и преступления против детей;
- незаконный оборот наркотиков и оружия;
- коррупция и финансовые махинации;
- фальшивомонетничество;
- расизм и ксенофобия.

¹ На саммите ЕС в Хельсинки (10–11 декабря 1999 г.) идея создания европейских сил быстрого реагирования численностью 50–60 тыс. человек была конкретизирована в форме так называемой «головной цели» («Headline goal»). До настоящего момента эта идея до сих пор не реализована, и военное сотрудничество осуществляется по прежнему в рамках НАТО.

² Подобная формулировка была предложена Нидерландами в процессе подготовки текста Амстердамского договора. Шамсутдинова, Р. Р. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов: дис. канд. юр. наук: 12.00.10 / Р. Р. Шамсутдинова; Казан. гос. ун-т им. Ульянова-Ленина. – Казань, 2009. – С. 25.

Борьба с вышеперечисленными явлениями на общеевропейском уровне означает более тесное сотрудничество органов внутренних дел (ОВД), таможенных служб и иных компетентных органов государств-участников, сближение и унификация уголовного законодательства государств-членов. Специально для этих целей были созданы Европол и Евроюст.

Европол

Европол координирует оперативно-розыскные мероприятия государств ЕС и осуществляет сбор и обмен информацией о деятельности международных преступных организаций. Основная цель Европола это повышение эффективности сотрудничества национальных правоохранительных органов. Несмотря на упоминание Европола в текстах основных договоров ЕС, он не является официальным органом ЕС. Европол это самостоятельная региональная международная межправительственная организация, созданная на основе международного соглашения¹. Важно отметить, что сотрудники Европола при осуществлении своих функций пользуются *иммунитетом*.

Компетенция Европола включает в себя расследование только тех видов преступлений, которые перечислены в Соглашении о создании Европола (терроризм, торговля наркотиками и т. д.). Компетенция Европола была расширена в 2002 году на основе дополнительного соглашения, когда после введения в оборот наличных евробанкнот он стал расследовать и преступления, связанные с фальшивомонетничеством.

Совместные действия в области полицейского сотрудничества на практике осуществляются преимущественно следующими способами:

- оперативное взаимодействие правоохранительных органов;
- создание совместных следственных групп, проведение расследований, иных процессуальных действий;
- сбор, хранение, обработка, анализ и обмен соответствующей информацией при условии выполнения положений об охране персональных данных;
- информационная система виз, национальная информационная система, информационная система Интерпола (информация о пре-

¹ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/l14005b_en.htm – Date of access: 17.07.2015.

ступниках, о потерпевших, о свидетелях, о потенциальных преступниках, доступ к этой системе имеет каждое государство-участник ЕС);

- сотрудничество и совместная инициатива в переподготовке кадров (в Европе уже создана Полицейская Академия);
- обмен опытом при проведении специальных расследований.

Евроюст

Евроюст был учрежден на саммите ЕС в Тампере в 1999 году и начал функционировать в марте 2002. Он представляет собой коллективный орган ЕС, осуществляющий координацию действий национальных органов юстиции. В Евроюсте представитель каждой из государств-членов имеет по одному голосу. Его деятельность финансируется из общего бюджета ЕС, за исключением заработной платы судей, прокуроров и полицейских, которая выплачивается из соответствующих национальных бюджетов. Комиссия ЕС участвует в работе Евроюста без права голоса. В рамках Евроюста осуществляется сотрудничество по гражданским и уголовным делам. В гражданском судопроизводстве важнейшая функция Евроюста это содействие в исполнении судебных решений, вынесенных национальными судами по гражданским делам. В 2001 году ЕС принял *Программу мер*, направленных на имплементацию принципа взаимного признания судебных решений также и по уголовным делам. В настоящий момент Евроюст представляет собой своеобразную общую европейскую канцелярию, куда сдаются на хранение решения национальных судов государств-членов ЕС.

Для упрощения и ускорения процедуры экстрадиции обвиняемых в совершении преступлений было принято рамочное решение Совета ЕС «О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами»¹. *Европейский ордер на арест* представляет собой решение национального суда о задержании и передаче ему разыскиваемого лица для судебного разбирательства либо для исполнения наказания, связанного с лишением свободы. Европейский ордер на арест действует на всей союзной территории.

¹ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_en.htm 13. – Date of access: 17.07.2015.

Таким образом, совместные действия органов национальной юстиции в рамках Евроюста осуществляются по следующим основным направлениям:

- сотрудничество в области исполнения судебных решений;
- облегчение экстрадиции (европейский ордер на арест);
- обеспечение совместимости процессуальных правил;
- предупреждение конфликтов юрисдикции между государствами-членами;
- установление общих минимальных сроков для определенных видов преступлений.

Остальные политики ЕС

Европейская интеграция достигла такой степени, что сейчас ни одно государство ЕС не в состоянии проводить полностью независимую экономическую политику. Наиболее важные области экономики выделены в отдельные главыДФЕС. Самой большой статьей расходов для ЕС было и остается сельское хозяйство и рыболовство (44 % всей расходной части бюджета)¹. Важнейшими экономическими политиками для ЕС с точки зрения позиционирования в качестве глобального игрока на мировой арене являются: валютная политика, транспорт, занятость, социальная политика, научные исследования, развитие технологий и исследование космоса.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/content/20121211FCSo4528/2/html/EU-Haushalt-Wohin-geht-das-Geld>.

VII. ХАРТИЯ ОСНОВНЫХ СВОБОД ЕС

С включением Хартии основных свобод (Хартия) в текст Лиссабонского договора Евросоюз впервые обрел формализованный каталог прав человека. До принятия Хартии защита прав человека в ЕС осуществлялась преимущественно на внутрисударственном уровне национальными судами¹ и на международном уровне – Европейским судом по правам человека. Непосредственно в ЕС защита индивидуальных прав была построена *исключительно на прецедентной практике Суда ЕС*.

Текст самой Хартии во многом заимствовал положения национальных конституций стран ЕС или положения ЕКПЧ. Имеются в Хартии и нововведения, соответствующие современным представлениям об общеевропейских ценностях. Например, право на заключение брака, который традиционно рассматривался как *союз мужчины и женщины* (подобную формулировку содержит и ст. 12 ЕКПЧ), теперь в Хартии упоминается лишь со ссылкой на национальное законодательство. Порядок и форма реализации данного права теперь целиком зависит от национальных властей. В некоторых странах ЕС уже легализованы *однополые браки*, поэтому традиционной привязки к гетеросексуальности супругов на союзном уровне больше не существует.

Всего Хартия содержит шесть разделов основных свобод:

- Раздел I. «Человеческое достоинство» (ст. 1-5);
- Раздел II. «Свободы» (ст. 6-19);
- Раздел III. «Равенство» (ст. 20-26);
- Раздел IV. «Солидарность» (ст. 27-38);
- Раздел V. «Гражданские права» (ст. 39-46);
- Раздел VI. «Правосудие» (ст. 47-50).

Раздел I. Хартии «Человеческое достоинство» (ст. 1-5) включает в себя набор классических оборонительных прав человека, препятствующих вмешательству в свою личную сферу со стороны государства и третьих лиц. Отправной точкой служит ст. 1 (достоинство человека), все остальные права являются его производными. Характерным для первого раздела является *категорический запрет*

¹ Например, Федеральный Конституционный Суд ФРГ в своем решении Solange-I (До тех пор, пока-I) еще в 1974 г. указал на необходимость создания союзного каталога прав и свобод.

на умаление содержащихся в нем прав. Однако за исключением самого человеческого достоинства, которое не может быть затронуто ни при каких обстоятельствах, остальные права первого раздела не являются абсолютными и могут быть ограничены, когда *нарушают свободу другого индивида*. Так, не смотря на то, что текст ст. 2 Хартии (право на жизнь) не содержит каких либо изъятий и исключений, не всякое лишение человека жизни будет рассматриваться как нарушение. Согласно ч. 3 ст. 52 содержащиеся в Хартии права имеют *то же значение и сферу действия, что и аналогичные права, гарантированные ЕКПЧ*. Соответствующая ст. 2 ЕКПЧ в свою очередь называет определенные условия, при которых причинение смерти не будет рассматриваться как нарушение права на жизнь:

- в случае правомерной самообороны или освобождения заложников;
- в случае задержания подозреваемого в совершении тяжкого преступления или попытки побега осужденного за тяжкое преступление;
- в случае подавления массовых беспорядков, могущих повлечь за собой большое количество жертв.

Все перечисленные выше случаи применимы, таким образом, и для ст. 2 Хартии. Здесь европейский законодатель избрал следующую модель: зафиксировать тот уровень защиты прав человека, который уже был достигнут в системе ЕКПЧ и постепенно развивать его дальше. Согласно ч. 3 ст. 52 Хартии соответствие аналогичных прав Хартии и ЕКПЧ не препятствует предоставлению Евросоюзом в целом или его отдельными членами более *действенной и широкой защиты*, чем это предусмотрено в системе ЕКПЧ. С течением времени возможно все более широкое расхождение в правоприменительной практике Хартии и ЕКПЧ, поскольку состав членов Совета Европы является более разнородным, чем состав Евросоюза (например Турция и Россия имеют традиционно особый взгляд на содержание и реализацию прав человека).

Ст. 3 Хартии (право на личную неприкосновенность) по своему содержанию также отличается от традиционного представления, связанного в первую очередь с защитой от произвольного ограничения свободы (например ст. 5 ЕКПЧ (право на личную свободу и безопасность) или ст. 3 Всеобщей декларации прав и свобод человека (право на жизнь и личную свободу)). В ст. 3 Хартии кроме личной свободы особо выделены случаи *опосредованного ограничения неприкосновенности личности*, связанного с проведением меди-

цинских опытов, селекцией и клонированием людей, трансплантацией человеческих органов.

Ст. 4 (запрет пыток или унижающего человеческого достоинство обращения) и 5 (запрет рабства или принудительного труда) по своему содержанию полностью соответствуют ст. 3 и ст. 4 ЕКПЧ с аналогичными названиями.

Раздел II. Хартии «Свободы» (ст. 6-19) содержит каталог прав, практически полностью соответствующий правам и свободам, гарантированным ЕКПЧ. Поскольку основой ЕС всегда была и остается в первую очередь экономика, именно экономические права и свободы получили здесь особый статус и обрели ранг основных наравне с классическими правами человека. Особенно следует выделить *свободу выбора профессии и право на труд (ст. 15 Хартии)*¹, *свободу предпринимательства (ст. 16 Хартии)* и *право собственности (ст. 17 Хартии)*. Дальнейшее развитие по сравнению с ЕКПЧ получило и право на уважение частной и семейной жизни. В ст. 8 Хартии в качестве *lex specialis* (специального закона) по отношению к праву на уважение частной и семейной жизни рассматривается *право на защиту данных личного характера*. Связано это, в первую очередь, со стремительным развитием информационных технологий и созданием личных баз данных практически на каждого гражданина ЕС, а также иностранцев, находящихся на его территории. В соответствии со ст. 8 Хартии каждый имеет право не только на защиту относящихся к нему данных личного характера, но и на получение доступа к собранным данным, а также право на устранение в них ошибок.

Раздел III. Хартии «Равенство» (ст. 20-26) гарантирует равенство всех людей перед законом. Равенство как основополагающий принцип пронизывает каждое право и свободу и способствует тем самым обеспечению всего комплекса прав и свобод. В качестве субъектов равноправных отношений выступает каждый, кроме того

¹ Данное определение соответствует устоявшимся русскоязычным терминам, однако отличается от них по содержанию. Здесь «свобода выбора профессии» (анг.: *freedom to choose an occupation*, франц.: *liberté professionnelle*, нем.: *Berufsfreiheit*) рассматривается как право на выбор профессии в соответствии со своими способностями и потребностями общества, а «право на труд» рассматривается не как гарантия трудоустройства, а как добровольный труд за справедливое вознаграждение. Дословно: «*right to engage in work*» (анг.: «быть вовлеченным в работу»), «*droit de travailler*» и «*Recht zu arbeiten*» (франц. и нем.: «право работать»).

выделяются отдельные категории людей, нуждающиеся в государственной поддержке для реализации своих прав и свобод в полном объеме. К ним относятся женщины, дети, инвалиды и пожилые люди¹. Всеобщий принцип равенства запрещает *по сути равное рассматривать как неравное* (все люди равны перед законом независимо от квалифицирующих их признаков, например пол, раса, цвет кожи и т.д.). В то же время он наоборот - запрещает *по сути неравное рассматривать как равное* (установление одинаковой нормы выплаты для взрослых, детей и инвалидов).

Раздел IV. Хартии «Солидарность» (ст. 27–38) обеспечивает реализацию доктрины солидарности работодателей и наемных работников, обеспечение социального мира и защиту наиболее уязвимых категорий работников – детей и подростков, молодых специалистов, пожилых людей и работающих матерей. Кроме того, в этом разделе гарантируется право на благоприятные и справедливые условия труда, право работников на получение информации и консультации, высокий уровень защиты прав потребителей. Раздел не содержит конкретных экологических прав, но обязывает ЕС обеспечить высокий уровень защиты и повышения качества окружающей среды в соответствии с принципом устойчивого развития².

Раздел V. Хартии «Гражданские права» (ст. 39-46) гарантирует политические и информационные права гражданам ЕС. Кроме традиционного избирательного права (активного и пассивного, в высшие и местные органы власти), права петиций, свободы передвижения, омбудсмана, и права на доступ к документам в нем содержится также сформировавшееся на основе прецедентной практики Суда ЕС³ право на хорошее управление (ст. 41). В соответствии с ч. 1 ст. 41 каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела органа-

¹ Кашкин/Калиниченко, Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. д. ю. н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 97.

² Впервые принцип устойчивого развития был нормативно закреплен на Конференции ООН по охране окружающей среды в Стокгольме в 1972, когда было признано, что не только техногенная деятельность человека является одной из главных причин загрязнения окружающей среды, но и в нем меньшей степени технологическая отсталость.

³ Кашкин/Калиниченко, Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. д. ю. н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 124.

ми и учреждениями ЕС беспристрастно, справедливо и в разумный срок. Если данные принципы хорошего управления были нарушены, возникает обязанность возместить затронутому лицу убытки, причиненные ему органами или должностными лицами ЕС, при осуществлении своих обязанностей, в соответствии с общими принципами, свойственными правовым системам всех государств-членов.

Специфическим правом ЕС является и право на дипломатическую и консульскую защиту (ст. 46). Каждый гражданин ЕС на территории третьих стран, где отсутствует представительство того государства, гражданином которого он является, получает защиту со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства. Здесь, наряду с союзным гражданством, отчетливо проявляется признак государственности ЕС.

Раздел VI. Хартии «Правосудие» (ст. 47-50) гарантирует процессуальные права, а также закрепляет основные принципы судопроизводства в ЕС. К основным процессуальным правам относятся право на эффективное обжалование и на доступ к беспристрастному суду каждого, кто находится под юрисдикцией ЕС¹, право на защиту и право не подвергаться судебному преследованию и уголовному наказанию дважды за одно и то же преступление.

К основным принципам судопроизводства ЕС относятся презумпция невиновности, принцип публичности судебного разбирательства, принцип законности и пропорциональности при определении преступлений и наказаний и другие принципы демократического правопорядка. По своей сути они соответствуют принципам справедливого судебного разбирательства, закрепленного в ст. 6 ЕКПЧ.

Раздел VII. Хартии «Общие положения» (ст. 50-54) определяет сферу применения и пределы гарантированных прав, а также устанавливает запрет на злоупотребление правами. Положения Хартии обязывают органы и учреждения ЕС, а в случае, когда государства-члены обеспечивают исполнение союзного законодательства, то и национальные власти, уважать права, соблюдать принципы Хартии

¹ Основное отличие здесь от ст. 6 ЕКПЧ «Право на справедливое судебное разбирательство» в более широком круге лиц, подпадающих под действие ст. 47 Хартии. Если ст. 6 ЕКПЧ гарантирует эффективное обжалование только в отношении прав и свобод, гарантированных ЕКПЧ, то ст. 47 Хартии гарантирует эффективное обжалование в отношении любого права, закрепленного в национальном или союзном законодательстве.

и содействовать их реализации. Однако сама Хартия не создает никакой новой компетенции и никаких новых задач для ЕС и не изменяет компетенции и задачи, определенные основными договорами.

Положения Хартии устанавливают *нижний предел* обеспечения прав и свобод, который не может быть ниже аналогичных прав, закрепленных в ЕКПЧ. В любом случае никакое ограничение прав и свобод не должно затрагивать их сущность (англ.: «*essence*»; нем.: «*Wesensgehalt*»). В то же время ни одно положение ЕКПЧ не может служить препятствием для предоставления более широкой защиты со стороны ЕС¹.

Запрет на злоупотребление правами направлен в первую очередь на предотвращение действий, направленных на уничтожение самих прав и свобод, гарантированных Хартией. Здесь реализован принцип «свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого». В соответствии с данным принципом союзные и национальные власти обязаны отказываться в поддержке любых притязаний частных лиц, по форме законных, но в сущности представляющих собой злоупотребление правом².

Кроме того, Хартия запрещает введение ограничений прав и свобод, превышающие допустимые пределы, установленные самой Хартией. Здесь круг адресатов запрета является более узким, чем в первом случае. Подобный запрет действует только в отношении государственных органов и должностных лиц, злоупотребляющих своими полномочиями.

Принципы ЕС. Наряду с основными правами в Хартии содержатся *принципы (principles)*. Главное отличие последних от основных прав состоит в возможности более широкого их толкования и отсутствия у них прямого действия. Согласно ч. 5 ст. 52 Хартии принципы реализуются посредством законодательных и административных актов органов ЕС и национальных властей. Опосредованный характер действия не позволяет принципам быть *самостоятельным пред-*

¹ Ср. положения Хартии и ЕКПЧ относительно права на жизнь (Хартия запрещает применение смертной казни, а основной текст ЕКПЧ смертную казнь допускает), право на вступление в брак и создание семьи (в ЕКПЧ однополые браки не предусмотрены, а Хартия отсылает в этом вопросе к национальному законодательству).

² *Кашкин/Калиниченко*, Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. д. ю. н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 152.

метом судебного разбирательства. В суде возможно обжалование только нормативных актов и действий должностных лиц, направленных на реализацию конкретного принципа. Сами принципы могут быть использованы только как средство толкования реализующего их акта или для определения правомерности действий союзных и национальных властей. Текст Хартии называет пять основополагающих принципов: демократии, равенства, законности, соразмерности, устойчивого развития (в области охраны окружающей среды) и защиты прав потребителя.

VIII. СОВЕТ ЕВРОПЫ

Совет Европы был учрежден 5 мая 1949 года в Лондоне по инициативе *Винстона Черчилля* (*Winston Churchill*). Странами учредителями были 10 стран Западной и Северной Европы (Великобритания, Франция, Италия, страны Бенилюкса, Швеция, Норвегия, Дания, Ирландия). В настоящий момент членами Совета Европы являются 47 государств с населением 820 миллионов человек. Это самая представительная европейская организация.

Согласно ст. 1 Устава целью Совета Европы является осуществление большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу. По сути это форум для обсуждения общеевропейских вопросов. Совет Европы принято считать Евросоюзом в расширенном составе, а каждый член Совета Европы это потенциальный кандидат на вступление в ЕС. Несмотря на то, что обе эти европейские организации не имеют общих органов и институционно между собой не связаны, они тесно сотрудничают. В мае 2007 ЕС и Совет Европы подписали в качестве политического заявления о намерениях так называемый *Меморандум о взаимопонимании* (*Memorandum of Understanding*)¹. В знак солидарности обе организации используют европейский флаг и гимн.

Организационная структура Совета Европы

Главными органами Совета Европы согласно ст. 10 Устава являются Комитет министров и Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)². Работу этих органов обеспечивает Секретариат Совета Европы. В соответствии с резолюцией Комитета министров с 1994 г. функционирует третий орган Совета Европы – Конгресс местных и региональных властей Европы.

¹ Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union from 11.05.2007. [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/international-relations/files/mou_2007_en.pdf. – Date of access: 17.07.2015.

² В тексте Устава до сих пор используется название «Консультативная Ассамблея». Однако во всех официальных документах Совета Европы, начиная с 1994 г., на основании резолюции Комитета министров используется нынешнее название «Парламентская Ассамблея», что более соответствует составу и роли этого органа.

Комитет Министров является органом, действующим от имени Совета Европы в соответствии с Уставом. Каждый член Совета Европы имеет в нем одного представителя, наделенного одним голосом. Представителями являются министры иностранных дел, но могут назначаться и их заместители из числа членов правительства. Комитет Министров по собственной инициативе или по рекомендации ПАСЕ принимает меры, направленные на достижение целей Совета Европы. В первую очередь это заключение международных соглашений и проведение правительствами единой политики по решению общеевропейских проблем. В отношении конкретных вопросов Комитет может делать заключения, о которых Генеральный Секретарь уведомляет всех членов Совета Европы. Заключения могут иметь характер рекомендаций правительствам членов, о ходе выполнения которых Комитет может делать запросы.

С учетом полномочий ПАСЕ Комитет принимает обязательные для исполнения решения по любому вопросу внутренней организации и порядка работы Совета Европы. Для достижения конкретных целей Комитет вправе учреждать комитеты и комиссии консультативного или технического характера. С этой целью он принимает необходимые финансовые и административные правила, принимаемые *простым большинством*. По особо важным вопросам принятие решения может приниматься *единогласно*, за исключением рекомендаций правительствам членов, принимаемым большинством в две трети от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинства представителей, имеющих право принимать участие в работе Комитета¹.

Парламентская Ассамблея является совещательным органом Совета Европы. Она обсуждает вопросы, относящиеся к ее компетенции, и передает свои заключения Комитету министров в форме рекомендаций. ПАСЕ может в установленном порядке учреждать комитеты и комиссии для рассмотрения любых вопросов, входящих в ее компетенцию.

В состав ПАСЕ входят Представители от каждого государства-члена, избираемых или назначаемых национальными Парламентами. При этом Правительство страны может производить дополнительные

¹ Подобный порядок был достигнут на основе «джентельменского соглашения» в 1994 г., несмотря на то, что на основании ст. 20 (d) Устава в этом случае непосредственно заинтересованное правительство имело возможность потребовать принятия единогласного решения.

назначения, если Парламент не заседает в этот период и не установил необходимой на этот случай процедуры. Каждый представитель должен быть гражданином того государства, которое он представляет, но не может быть одновременно с этим членом Комитета министров.

Срок полномочий представителей начинается в день открытия очередной сессии, следующей сразу после их назначения; срок полномочий истекает в день открытия следующей очередной сессии или в день открытия какой-либо из последующих очередных сессий, за исключением тех случаев, когда после выборов в свои парламенты Государства-Члены должны осуществить новые назначения. Члены Совета Европы имеют право на следующее число своих представителей:

Албания	4
Андорра	2
Армения	4
Австрия	6
Азербайджан	6
Бельгия	7
Босния и Герцеговина	5
Болгария	6
Хорватия	5
Кипр	3
Чешская республика	7
Дания	5
Эстония	3
Финляндия	5
Франция	18
Грузия	5
Германия	18
Греция	7
Венгрия	7
Исландия	3
Ирландия	4
Италия	18
Латвия	3

Лихтенштейн	2
Литва	4
Люксембург	3
Мальта	3
Молдова	5
Монако	2
Черногория	3
Нидерланды	7
Норвегия	5
Польша	12
Португалия	7
Румыния	10
Россия	18
Сан-Марино	2
Сербия	7
Словакия	5
Словения	3
Испания	12
Швеция	6
Швейцария	6
«бывшая Югославская Республика Македония»	3
Турция	12
Украина	12
Великобритания	18

Парламентская Ассамблея принимает свой регламент, определяющий кворум, порядок избрания Председателя и других должностных лиц, а также повестку дня. Председатель, который остается в этой должности до следующей очередной сессии, ведет заседания, но не принимает участия ни в прениях, ни в голосовании. Лицо, замещающее Представителя, избранного Председателем, имеет право участвовать в заседаниях, выступать и голосовать наравне с другими Представителями.

Резолюции ПАСЕ принимаются по общему правилу большинством в 2/3 голосов. По процедурным вопросам, в частности избрания

должностных лиц, назначения членов комитетов и комиссий или утверждения Регламента на основании соответствующего решения может быть признанно достаточным и простое большинство голосов.

Парламентская Ассамблея ежегодно проводит очередную сессию, дата открытия и продолжительность которой определяются ПАСЕ таким образом, чтобы избежать, насколько возможно, совпадения по времени с сессиями парламентов Государств-Членов и сессиями Генеральной Ассамблеи ООН. Продолжительность очередных сессий ни при каких обстоятельствах не должна превышать *одного месяца*, если только Ассамблея и Комитет министров по общему согласию не примут иного решения.

Парламентская Ассамблея может быть созвана на *чрезвычайную сессию* по инициативе либо Комитета министров, либо Председателя ПАСЕ по достижении между ними соглашения, в том числе относительно даты и места проведения сессии. Заседания Консультативной Ассамблеи проводятся открыто, если только она не примет иного решения.

Секретариат Совета Европы состоит из Генерального Секретаря, Заместителя Генерального Секретаря и надлежащего персонала. Генеральный Секретарь и его Заместитель назначаются Парламентской Ассамблеей по рекомендации Комитета министров. Другие сотрудники Секретариата назначаются Генеральным Секретарем в соответствии с административными правилами. Никто из сотрудников Секретариата не может занимать оплачиваемую национальными правительствами должность, быть членом ПАСЕ или любого национального законодательного органа либо выполнять работу, несовместимую с его обязанностями.

Каждый член Совета Европы несет расходы, связанные с его представительством в Комитете министров и в Консультативной Ассамблее. Расходы Секретариата и все иные совместные расходы распределяются между всеми государствами-членами *в пропорции, устанавливаемой Комитетом министров на основе численности населения* каждого из членов.

Представители государств и сотрудники Секретариата пользуются на территории стран, входящих в Совет Европы, такими привилегиями и иммунитетами, которые разумно необходимы для выполнения ими своих обязанностей.

Европейский суд по правам человека

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) создан в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека и занимает в правовой системе ЕКПЧ центральное место. Месторасположением ЕСПЧ является французский г. Страсбург. Все без исключения члены Совета Европы признают его юрисдикцию. В компетенцию Страсбургского суда входит проверка соответствия законодательства, судебной и административной практики государств-членов положениям ЕКПЧ, гарантирующим обширный каталог прав и основных свобод человека. Каждое затронутое лицо (физическое, юридическое или общественная организация), а также отдельные государства могут обратиться в ЕСПЧ с жалобой на нарушение своих прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией.

В состав суда входят по одному судьи от каждой из стран участниц, избираемых ПАСЕ из числа трех кандидатов, представленных странами участницами, сроком на 9 лет. Переизбрание судей не предусмотрено. Президентом ЕСПЧ с 01.11.2012 является гражданин Люксембурга Дин Спилманн (*Dean Spielmann*). Сразу после своего учреждения в 1959 г. ЕСПЧ обладал ограниченными полномочиями и не являлся постоянно действовавшим органом. До 1975 года суд вынес всего 17 решений по жалобам, направленных на его рассмотрение¹.

Нынешняя организационная структура Страсбургского суда окончательно оформилась после вступления в силу 01.11.1998 дополнительного протокола № 11. В соответствии с данным протоколом ЕСПЧ стал постоянно действующим органом. Существовавшая ранее Европейская комиссия по правам человека была упразднена, а полномочия Комитета министров Совета Европы, ранее выносившим решения по существу жалобы наряду с судом, были существенно ограничены. Теперь в его компетенцию входит только осуществление надзора за исполнением решений ЕСПЧ.

Компетенция Европейского суда по правам человека

Для определения компетенции ЕСПЧ выработана четкая система критериев. Рассматриваемая жалоба должна относиться к предметной компетенции суда (*ratione materiae*), входить в его территори-

¹ Туманов, В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: Издательство норма, 2001. – С. 5.

альную (*ratione loci*), временную (*ratione temporis*) и персональную (*ratione personae*) юрисдикцию.

К предметной компетенции ЕСПЧ относятся права и свободы, закрепленные в основном тексте Европейской конвенции и дополнительных протоколах к ней. Их можно условно разделить на три группы в зависимости от количества поданных жалоб. Наиболее многочисленная группа это судебные гарантии, в первую очередь право на справедливое судебное разбирательство (*fair trial*, ст. 6), право на свободу и личную неприкосновенность, (ст. 5) и право не быть судимым или наказанным дважды (*non bis in idem*, Протокол № 7).

Ко *второй группе* прав относятся права личности: право на жизнь (ст. 2), запрет пыток или унижающего человеческого достоинства обращение (ст. 3), неприкосновенность личной сферы, жилища, тайна переписки, свобода мысли, совести и религии, право на вступление в брак, а также гарантии прав собственности (ст.ст. 8, 9, 12 и Протокол №1).

К *третьей группе* относятся гражданские и политические права: свобода слова (ст. 10), свобода собраний и объединений (ст. 11), запрет дискриминации (ст. 14), свобода передвижения, запрет коллективной высылки иностранцев (Протокол №4).

Несмотря на то, что каталог прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции, не изменялся с момента ее принятия, практика ЕСПЧ путем расширительного толкования значительно увеличило сферу их действия. Особенно это относится к наиважнейшим правам: ст. 2 (право на жизнь) и ст. 6 (право на справедливое судебное разбирательство). Если первоначально сферу действия прав, содержащихся в Европейской конвенции, ЕСПЧ определял исключительно исходя из грамматического толкования текста, то, начиная с 80-х годов, суд выработал автономные критерии и фактически дополнил текст Европейской Конвенции новыми правами. С другой стороны, каталог прав и свобод ЕКПЧ не содержит *абсолютных прав и свобод*. Все они могут быть при определенных условиях ограничены.

Наибольшее расширение предметной компетенции ЕСПЧ произошло в отношении ст. 6 (*fair trial*). Она применяется как в отношении гражданского, так и уголовного производства. Если ранее под спором в отношении гражданских прав и обязанностей (англ.: *civil rights and obligations*; фр.: *droits et obligations de character civil*) понимались споры частноправового характера, то теперь сюда относят, при определенных условиях, *административные, трудовые и финансовые споры*. Главным критерием здесь является спор о праве, имею-

щим определенное стоимостное выражение. Стороной спора может быть как частное лицо, так и государственный орган¹.

По аналогичному пути пошел ЕСПЧ и при определении применимости ст. 6 в уголовном процессе. Ранее главным критерием была квалификация противоправного деяния. Если в соответствии с национальным уголовным законом деяние не признавалось преступлением, то ст. 6 не применялась. Это давало возможность законодателю определенные составы правонарушений относить к административным проступкам и исключать, таким образом, применение ст. 6. Однако ЕСПЧ осудил подобную практику и выработал *автономные критерии* для определения понятия «преступление». По смыслу ст. 6. деяние считается преступлением, если за его совершение предусмотрено *строгое наказание*, оно носит устрашающий характер (*punitative character*) и действует в отношении *всех лиц*, а не отдельных категорий, находящихся в отношении *подчинения* (*субординации*) с государством (военнослужащие, полицейские, пожарные, спасатели, заключенные и др.).

Значительным недостатком Европейской конвенции является отсутствие *экологических прав* человека, чье значение в последние десятилетия заметно выросло. Чтобы соответствовать требованиям современности ЕСПЧ выработал практику косвенного признания права на благоприятную окружающую среду, опираясь на традиционные права и основные свободы.

Задача 9. *Жители турецкого города X в обратились с жалобой в национальный суд на бездействие местных властей в связи с катастрофической ситуацией на мусорной свалке, расположенной на окраине города. На свалку в течение нескольких десятилетий свозили бесконтрольно бытовой мусор. В период летней жары ситуация особенно обострялась. Компетентными турецкими органами было назначено проведение соответствующих экспертиз, подтвердивших опасность нахождения свалки в черте города. На основании данных экспертиз местный суд вынес решение о необходимости принятия срочных мер по устранению угрозы для жизни и здоровья жителей города X. Однако местные власти никаких мер не приняли. В период очередного обострения ситуации в результате выделения газа метана на свалке произошел мощный взрыв. Погибли девять жителей из расположенных вблизи свалки домов, десятки получили ранения. В выплате компенсации пострадавшим было*

¹ ECHR, Case Fredin, Ser. A 192, § 63.

отказано. Местные власти расценили это как несчастный случай. Национальные средства правовой защиты были исчерпаны.

Определите: Имеют ли право пострадавшие жители города X обратиться в ЕСПЧ за защитой своих прав? Какие права жителей города X, гарантированных ЕКПЧ, были нарушены?

Примечание: Текст ЕКПЧ не содержит экологических прав (права на благоприятную окружающую среду).

Расширительное толкование ЕСПЧ прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией, послужило основанием для возложения дополнительных обязанностей на государственные органы, прямо не предусмотренных текстом Конвенции. Так, необходимость активных действий по защите человеческой жизни требует от государственных органов своевременно информировать население о приближающейся природной катастрофе. Подобная обязанность возникает, например, тогда, когда неблагоприятные погодные условия привели к возникновению *кратковременной, но конкретной опасности*.

В деле по жалобе, направленной против России (*Case Budaeva*), Суд рассмотрел обстоятельства гибели жителей горного селения Тырнауз. Российские власти своевременно не оповестили жителей города о приближающемся грязевом селе, не предоставили всей необходимой информации и не провели должным образом эвакуацию. Суд усмотрел в этом нарушение ст. 2 ЕКПЧ (право на жизнь) и обосновал взаимосвязь между *жизнью, здоровьем человека и безопасной окружающей средой*.

Практически идентичная ситуация произошла в российском г. Крымске в июле 2012 г., когда спящий город накрыла волна горного потока. Погибли более 150 человек. У местных властей имелась информация о надвигающейся катастрофе, но предупреждение получил только мэр города и его ближайшее окружение. Здесь не исключена возможность подачи жалобы в ЕСПЧ родственников погибших в г. Крымске по аналогии с катастрофой в Тырнаузе.

Ст. 6 (*fair trial*) и ст. 8 (неприкосновенность частной жизни) часто являются субсидиарными по отношению к праву на жизнь и связанными с ним экологическими правами человека. Законодательство всех европейских стран предусматривает предварительное публичное обсуждение и проведение целого ряда экспертиз при строительстве промышленных объектов, потенциально представляющих опасность для окружающей среды (в первую очередь АЭС). Обоснованность выводов экспертов, а также соответствие законодательству

процедуры обсуждения проекта с общественностью можно обжаловать в национальном суде, что часто и делают противники проекта. Если и национальный суд не удовлетворил их требования, то, в свою очередь, можно обратиться с жалобой в ЕСПЧ с утверждением, что судебное разбирательство не было справедливым.

Неприкосновенность частной жизни ст. 8 предполагает не простой запрет на вмешательство со стороны государства, а принятия действенных мер для защиты жилища *от чрезмерного шума, зловонных запахов и других эмиссий (Case Lopez Ostra)*. Общеευропейские тенденции таковы, что не исключена вероятность принятия дополнительного протокола, *содержащего* экологические права, и создания, таким образом, самостоятельного института экологического права на общеевропейском уровне.

Расширительному толкованию подлежат и все остальные права, гарантированные в Европейской конвенции. Например, ст. 8 (свобода совести) охватывает теперь в соответствии судебной практикой ЕСПЧ не только религиозные учения, но и атеистические (*коммунизм*), мировоззренческие (*экзистенциализм*) и научные (*сайентология*) учения. Решающее различие здесь раньше делалось по признаку, положены ли в основу учения главные вопросы богословия – сотворения мира, бессмертия души, искупления грехов, страшного суда или нет. Теперь любое учение, вне зависимости от своего содержания, подпадает под действие ст. 8 ЕКПЧ. Свобода совести может быть, однако, ограничена для *экстремистских учений*, представляющих угрозу общественной безопасности (исламских фундаменталистов, молодежных сект и сект, практикующих коллективные самоубийства или стремящиеся к захвату собственности своих поклонников).

Территориальная юрисдикция (*ratione loci*) ЕСПЧ распространяется на всю государственную территорию стран-членов Совета Европы. В соответствии со ст. 56 действие Европейской конвенции может быть распространено и на территорию, за которую государство несет международную ответственность. Эта территория может находиться и за пределами Европы¹.

¹ Так называемая «колониальная оговорка» ст. 56 позволила Великобритании распространить действие ЕКПЧ на острова Фолклендские, Бермудские и Святой Елены; Франции на свои заморские территории; Голландии на Суринам и Вест-Индские острова.

Вместе с тем, государства могут заявить о временном неприменении положений Европейской конвенции на своей территории в связи с военными действиями¹ или их членство в Совете Европы может быть приостановлено в связи с грубыми нарушениями прав и свобод человека².

Временная юрисдикция (*ratione temporis*) ЕСПЧ проверяют назначенным судьей единолично или малой коллегией судей на предварительной стадии рассмотрения жалобы. Временная юрисдикция распространяется на все правоотношения, возникшие после ратификации Европейской конвенции национальным парламентом. На правоотношения, возникшие до ратификации, юрисдикция ЕСПЧ не распространяется, даже если к моменту рассмотрения жалобы процесс ратификации был завершен. Особую проблему здесь представляют так называемые длящиеся преступления. Если нарушение имело место до ратификации Европейской конвенции, но продолжалось и после, тогда государство-нарушитель не вправе ссылаться на условие *ratione temporis* и будет нести ответственность.

Отдельно проверяется требование ст.35 ЕКПЧ о сроках подачи жалобы в течение шести месяцев со дня принятия компетентными национальными органами окончательного решения, в связи с которым жалоба подавалась. Этот жесткий пресекательный срок, по истечении которого теряется право на подачу жалобы. Он может быть восстановлен ЕСПЧ только в крайнем случае, когда причина пропуска срока была признана чрезвычайно уважительной³.

Персональная юрисдикция ЕСПЧ (*ratione personae*) определена ст. 34 ЕКПЧ. В соответствии с данной нормой суд может принимать жалобы от *любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц*, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одним из государств-членов их

¹ В Турции с сентября 1980 по июль 1982 действовало военное положение, что фактически делало невозможным соблюдение норм ЕКПЧ.

² Греция в результате прихода к власти «черных полковников» в 1967 г. и установления политики террора в отношении противников режима самостоятельно вышла из Совета Европы, когда вопрос об исключении Греции был фактически уже решен. Членство Греции в Совете Европы было восстановлено в 1974 г. после свержения власти хунты.

³ Туманов, В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 33.

прав, гарантированных в Европейской конвенции или в протоколах к ней. Государства-члены обязаны никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Заявитель обязан указать в жалобе свое имя. Анонимные жалобы ЕСПЧ не рассматривает. Правом подачи жалобы обладают как граждане стран-членов Совета Европы, так и иностранцы, находящиеся на территории стран-членов. Так Протокол №7 напрямую запрещает коллективную высылку иностранцев за пределы национальной территории.

Правом подачи жалобы в соответствии со ст. 33 ЕКПЧ обладают и государства-члены. Каждое из них вправе передать в суд вопрос о предполагаемом нарушении положений Европейской конвенции и Протоколов к ней другому государству-члену. Первоначально планировалась, что именно межгосударственные споры будут основным предметом рассмотрения. Процедура подачи индивидуальной жалобы была включена в текст Конвенции в последний момент и с большими оговорками, но именно этот вид жалоб в подавляющем большинстве случаев рассматривает ЕСПЧ уже на протяжении многих лет¹. Тем не менее, в период обострения межгосударственных отношений делаются попытки инструментализации правового механизма ЕКПЧ для достижения конфликтующими странами своих внешнеполитических целей. ЕСПЧ с большой осторожностью подходит к рассмотрению подобных жалоб, делая основной акцент на нормализации отношений и достижения дружественного урегулирования в соответствии со ст. 39 ЕКПЧ.

Решение задачи 9. Жители турецкого города X имеют право обратиться с жалобой в ЕСПЧ, когда соблюдены все требования подсудности и жалоба признана допустимой. Турция является членом Совета Европы и признает юрисдикцию ЕСПЧ. Следовательно, территориальная юрисдикция ЕСПЧ (*ratione loci*) соблюдена. Следующие критерии приемлемости жалобы это временной (*ratione temporis*) и личностный факторы (*ratione personae*). Кроме того, рассматриваемая жалоба должна относиться к предметной компетенции суда (*ratione materiae*). В соответствии со ст.ст. 34, 35 Европейской конвенции жалобу в ЕСПЧ может направить любое физическое лицо или группа лиц, с утверждением о нарушении прав, гарантированных конвенцией. Жалоба должна поступить в суд в течение шести месяцев после принятия окончательного решения

¹ Там же С. 4.

компетентным государственным органом. Таким образом, жители города X в течение полугода после исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты могли бы обратиться в суд, при условии, что соблюдена предметная компетенция суда.

Поскольку права на благоприятную окружающую среду текст ЕКПЧ не содержит, а взрыв по утверждению властей произошел в результате несчастного случая, то предметная компетенция ЕСПЧ из грамматического толкования текста конвенции не следует. В то же время погибло девять жителей города X и десятки получили ранения. Право на жизнь ст. 2 ЕКПЧ является фундаментальным правом, поэтому необходимо выяснить, не явилась ли гибель людей следствием нарушения местными органами власти своих обязанностей. Угроза жизни и здоровью граждан не возникла внезапно, а явилось следствием долгой и порочной практики местных властей, когда игнорировались элементарные меры предосторожности. Это вылилось в нарушение обязанности турецких государственных органов предотвратить долговременную и реальную угрозу жизни собственных граждан, вызванную неблагоприятной экологической обстановкой. Для предотвращения этой угрозы у государства имелись все необходимые средства и возможности. Однако никаких реальных действий предпринято не было. Право на жизнь ст. 2, гарантирующее, в том числе, и право на безопасную для жизни среду обитания непосредственно затронуты. Рассмотрение данной жалобы относится к предметной компетенции ЕСПЧ (*ratione materiae*). Следовательно, жители города X имеют право обратиться в ЕСПЧ с утверждением о нарушении ст. 2 ЕКПЧ.

¹ Case *Öneryildiz*. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67614#{%22itemid%22:\[%22001-67614%22}\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67614#{%22itemid%22:[%22001-67614%22}]). – Date of access: 17.07.2015.

IX. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБСЕ

Этапы создания ОБСЕ

Правовой основой создания первоначально Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе послужил Заключительный акт СБСЕ 1975 г. в Хельсинки. Этот акт явился результатом трехлетних переговоров между членами НАТО, участниками Организации Варшавского Договора (ОВД) и всех остальных европейских стран за исключением Албании. В качестве наблюдателей участвовали представители США и Канады, а также город-государство Ватикан. Это был первый общеевропейский форум за последние 160 лет, начиная с Венского конгресса 1815 г. Сторонам удалось преодолеть разногласия, несмотря на различный государственный и общественно-политический строй.

Советский Союз и его сателлиты настаивали на признании границ послевоенной Европы. Западные страны во главе с США стремились оказать давление на СССР и его союзников в области признания и уважения прав и свобод человека. В итоге каждая сторона добилась своего, а Европа избавилась от опасности вооруженного противостояния двух супердержав.

Заключительный акт СБСЕ 1975 г. развил и укрепил принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН и Декларации ООН о принципах дружественных отношений и сотрудничества государств 1970 г. К семи общепризнанным принципам международного права первоначально на региональном уровне в Европе, а затем на универсальном уровне добавились *принципы нерушимости границ, территориальной целостности и уважения прав и свобод человека.*

В дальнейшем сотрудничество успешно развивалось и углублялось. Заключительный акт СБСЕ 1975 г. оказал существенное влияние и на внутригосударственное право участников соглашения. Так в Советском Союзе во исполнение взятых на себя международных обязательств была принята новая Конституция 1977 г. с самым обширным каталогом прав и свобод человека.

Парижская Хартия для новой Европы была подписана представителями 35 стран 21.11.1990 г. Она подтверждала положения Заключительного акта СБСЕ 1975 г. применительно к новым условиям, углубляла и расширяла сотрудничество в рамках СБСЕ. Хартия явилась важным шагом на пути преобразования СБСЕ в международную организацию. Были созданы три постоянно действующих органа – Центр по предотвращению конфликтов в Вене, Бюро по свободным

выборам в Варшаве и Секретариат СБСЕ в Праге. Кроме того, был создан Комитет старших должностных в качестве вспомогательного органа Совещания министров иностранных дел СБСЕ. Саммиты глав и правительств было решено проводить регулярно.

Декларация «Вызов времени перемен» 1992 г. в Хельсинки подчеркнула главную роль СБСЕ в содействии мирному преобразованию общественного и политического строя социалистических государств и управлении этим процессом. Государства-участники подчеркнули, что безопасность неделима, а поддержание мира тесно взаимосвязано с уважением прав и свобод человека. Саммиты СБСЕ решено было проводить один раз в два года

Решение *Будапештского саммита СБСЕ 1994 г.* юридически закрепило статус СБСЕ как международной региональной организации по смыслу главы VIII Устава ООН. Соответственно с 01.01.1995 было изменено название на Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе – ОБСЕ. Таким образом, ОБСЕ постепенно развивалась от периодической конференции до авторитетной региональной организации с четкими целями и задачами, постоянным составом членов, бюджетом и организационной структурой.

Все перечисленные выше соглашения относятся к учредительным договорам ОБСЕ. Республика Беларусь активно участвует во всех из них. Дальнейшее развитие и укрепление институтов ОБСЕ происходило на последующих саммитах и продолжается в настоящее время. На *Стамбульском саммите* в 1999 г. была принята Хартия европейской безопасности. В Хартии еще раз был подтвержден статус ОБСЕ как одной из основных организаций по мирному урегулированию споров и одним из ключевых инструментов раннего предупреждения и предотвращения конфликтов.

Основные направления деятельности ОБСЕ

Основные направления деятельности ОБСЕ были определены в Заключительном акте 1975 г. К этим направлениям (в англ. оригинале: *«dimensions»* – измерениям) относятся военно-политическое, гуманитарное (человеческое) и экономическое.

Военно-политическое направление служит обеспечению безопасности и укреплению доверия между странами ОБСЕ. Сотрудничество в этой сфере осуществляется в рамках соглашений, важнейшими из которых являются Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и Договор об «открытом» небе.

ДОВСЕ был подписан 17.11.1990 в Париже представителями 23 государств – членом НАТО и ОВД. В связи распадом СССР и разделом Чехословакии количество участников увеличилось до 30, включая Республику Беларусь, а сам договор после роспуска ОВД подвергся значительной корректировке на Стамбульском саммите ОБСЕ 19.11.1999 г. Основу договора составляют предельные уровни обычных вооружений и техники, а также возможность инспекций на местах с целью проверки соблюдения условий договора.

Договор об «открытом» небе был заключен между странами НАТО и ОВД в Вене 24.03.1992 г. Главным содержанием договора явилось установление режима наблюдательных полетов над территорией государств-участников *на основе взаимности*. Договор регулировал процедуру согласования полетов и их техническое сопровождение. Для решения оперативных вопросов и координации действий была учреждена Консультативная комиссия по открытому небу. В настоящий момент участниками договора являются 33 государства, в том числе Республика Беларусь.

Гуманитарное направление первоначально относилось к третьей «корзине» Хельсинского акта СБСЕ 1975 г., но постепенно его значение увеличивалось и некоторые страны Западной и Северной Европы (Голландия, Скандинавские страны) пытаются сделать его приоритетным в ущерб вопросам безопасности и экономического развития. Настоящий прорыв был сделан на Московской конференции по человеческому измерению СБСЕ в 1991 г., когда от простых вопросов относительно воссоединения семей, заграничных поездок к родственникам и браков с иностранцами страны-участники пришли к убеждению, что «уважение прав и свобод человека составляет одну из основ международного порядка» и по этой причине не является больше сугубо внутренним делом государств (Московский документ ОБСЕ, 1991).

Процесс ОБСЕ в основном представляет собой политический процесс, который не создает *юридически* обязательных норм и принципов. В отличие от других документов, связанных с правами человека, обязательства в области человеческого измерения ОБСЕ являются скорее политически, чем юридически обязательными. Это очень важное отличие, поскольку оно ограничивает возможности использования правовых механизмов для соблюдения стандартов ОБСЕ. Другими словами, выполнение обязательств ОБСЕ нельзя обеспечить через суд. Однако, это не следует ошибочно понимать как свидетельство отсутствия у них обязательной силы. Различие

здесь между “юридически” и “политически”, а не между “обязательные” и “необязательные”. Это означает, что обязательства ОБСЕ представляют собой нечто большее, чем простая декларация воли или добрых намерений: речь идет о политическом обещании соблюдать эти стандарты¹.

Экономическое направление составляло содержимое второй «корзины» Заключительного акта СБСЕ 1975 г. и всегда рассматривалось как неотъемлемая часть системы всеобъемлющей безопасности в Европе. Наиболее содержательной оказалась в этом плане Конференция по экономическому сотрудничеству в Европе, проходившая в 1990 г. в Бонне. На ней было подтверждено стремление государств-участников следовать принципам рыночной экономики и осуществлять подлинное экономическое сотрудничество между странами ОБСЕ. Такое сотрудничество было жизненно необходимо постсоциалистическим странам в переходный период. В Парижской хартии для новой Европы получила развитие всеобъемлющая концепция продвижения стран с формирующейся рыночной экономикой к устойчивому экономическому росту. Абсолютно необходимыми предпосылками для процветания были признаны экономическая свобода, социальная справедливость и бережное отношение к окружающей среде.

Прошедший с момента принятия Боннского документа период был отмечен не только прогрессом и достижениями, но и возникновением новых угроз и вызовов экономического и экологического характера. На встрече Совета министров ОБСЕ в Маастрихте в 2003 г. к числу таких угроз и вызовов были отнесены: *углубляющийся экономический и социальный разрыв между различными странами, не обеспечение принципа верховенства права, коррупция, высокая безработица и нелегальная иммиграция*. Все названные проблемы актуальны и в настоящее время. Следует надеяться, что усилия стран ОБСЕ и избранная ими стратегия окажутся успешными и экономическое направление сократит отставание от других направлений деятельности, пользовавшихся до сих пор приоритетом.

¹ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: Справочное пособие. Сборник документов в тематическом порядке. Т. 1, 3-е изд., Варшава 2011, С. XVIII.

Организационная структура ОБСЕ

Несмотря на изменение своего названия с Совещания на Организацию по сотрудничеству и безопасности в Европе в 1995 г., ОБСЕ попрежнему имеет характер периодически созываемой международной конференции. ОБСЕ до настоящего времени не смогла создать устойчивую организационную структуру, ее главные органы действуют не постоянно.

Встречи на высшем уровне (саммиты) глав государств и правительств являются главной площадкой для обсуждения приоритетных направлений ОБСЕ. На Лиссабонском саммите 1996 г. было принято решение проводить встречи на высшем уровне не реже 1 раза в 3 года, но это решение не выполняется и саммиты, как и прежде, проводятся по мере необходимости. Так, последний саммит состоялся в Астане (Казахстан) 1-2 декабря 2010 года, с тех пор прошло уже более четырех лет.

Совет министров иностранных дел (СМИД) государств-участников ОБСЕ был создан в соответствии с Парижской хартией для новой Европы в 1990 г. В компетенцию СМИД входит рассмотрение любых вопросов, касающихся политики безопасности и сотрудничества в Европе. Как правило, он собирается один раз в год, а также непосредственно перед саммитами глав государств и правительств ОБСЕ. Организует встречу СМИД председательствующее в ОБСЕ государство.

Руководящий Совет устанавливает принципы политического сотрудничества и определяет бюджетную политику. Его заседания проводятся как минимум три раза в год – два раза в Праге и непосредственно перед встречей СМИД в председательствующей в ОБСЕ стране. В Руководящем Совете представлены высокопоставленные должностные лица стран-участников. Один раз в год Руководящий Совет заседает как экономический форум, где обсуждаются проблемы экономического сотрудничества.

Возглавляет три главных органа ОБСЕ и осуществляет в них общее руководство министр иностранных дел страны-председателя ОБСЕ. Председательство в ОБСЕ переходит каждые полгода другому государству-члену по принципу ротации. *Председатель ОБСЕ* при осуществлении своих полномочий получает поддержку от своего предшественника и будущего преемника, что обеспечивает стабильность руководства. Вместе они образуют «*тройку*» ОБСЕ, уполномоченную принимать решения по созданию специальных групп

реагирования для решения острых проблем, связанных с обеспечением безопасности и преодоления кризисных ситуаций. Тройка может для этих же целей назначать своих представителей, действующих в личном качестве.

Постоянный Совет ОБСЕ это орган, действующий в соответствии со своим названием на постоянной основе. Расположен Совет в Вене. Его членами являются высокопоставленные представители государств-членов, собирающиеся каждую неделю для политических консультаций, обсуждения насущных проблем безопасности, сотрудничества и принятия соответствующих решений.

Парламентская Ассамблея ОБСЕ состоит из более чем 300 депутатов, представляющих все страны ОБСЕ. Созыв очередной ежегодной сессии происходит в июле. Расположена Парламентская Ассамблея в Копенгагене, Дания. В течение года проводятся дополнительно заседания и различные семинары в соответствии с принятой на сессии программой встреч. Парламентская Ассамблея ОБСЕ в отличие от других органов принимает решения большинством голосов. На ней обсуждаются вопросы, поднятые в ходе проведения саммитов и заседаний СМВД.

Секретариат ОБСЕ расположен в Вене, Австрия. Нынешний Генеральный секретарь *Ламберто Заньер (Lamberto Zannier)* из Италии. Срок полномочий Генерального секретаря три года. Он избирается Постоянным Советом и действует в качестве полномочного представителя ОБСЕ и оказывает всемерное содействие работе всех ее органов. В Секретариате ОБСЕ созданы управления по организации конференций, административно-финансовое, обеспечение деятельности Председателя ОБСЕ и Центр по предотвращению конфликтов.

В рамках ОБСЕ создан также целый ряд вспомогательных органов для решения узких задач. Среди них следует выделить *Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве, Суд по примирению и арбитражу в Женеве и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.*

Х. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Единое экономическое пространство

Как показал европейский и общемировой опыт основой любого интеграционного образования всегда будет экономика. Никакие политические и иные соображения не выдержат испытания временем, и прагматичный подход в итоге возьмет верх. Созданный лидерами Беларуси, России и Казахстана Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в этом плане не является исключением¹. Поскольку степень предполагаемой интеграции сравнима с экономической интеграцией в рамках Евросоюза, то в сумме Единое экономическое пространство (ЕЭП) Евразийского экономического союза предполагает наличие четырех основных экономических свобод: свободы перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

Перечисленные свободы преследуют одну общую цель – обеспечить создание и функционирование общего рынка на всей территории ЕАЭС. Фундаментальный характер основных экономических свобод неизбежно потребует признать за ними *прямое, приоритетное и непосредственное действие* на территории всего Евразийского экономического союза еще на раннем этапе интеграции.

Свобода торговли товарами подразумевает устранение барьеров на пути *движения товаров через границы* государств-членов ЕАЭС. Здесь вполне понятно желание России выделить энергоносители в особую категорию, применяя в торговле с Беларусью механизм квотирования и экспортных пошлин на нефть, а также различные преференции своим отечественным производителям в виде заниженных цен на природный газ. Однако подобный подход противоречит ст. 3 Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза².

¹ Договор о создании ЕАЭС вступил в силу 01.01.2015. Текст договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-dofb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6eod169&EntityID=3610>. –Дата посещения: 17.07.2015.

² Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId>. Дата посещения: 17.07.2015.

С момента создания единой таможенной территории участники договора не применяют во взаимной торговле таможенные пошлины, количественные ограничения и эквивалентные им меры. Любая оговорка относительно сырой нефти и природного газа во многом лишает смысла участие в ТС Беларуси, для которой единые цены на энергоносители представляют главный интерес. Поэтому уже в краткосрочной перспективе необходим единый подход в ценообразовании на энергоресурсы для того, чтобы эффективно функционировал общий рынок, существовала свободная конкуренция и внедрялись передовые энергосберегающие технологии. Все это пойдет только на пользу национальным экономикам стран-участниц.

Свобода передвижения рабочей силы гарантирует право на трудоустройство в любой стране ЕАЭС, а также право свободно учреждать коммерческие и некоммерческие организации различных правовых форм. Для обеспечения эффективной реализации данной свободы необходимо выработать единые критерии для взаимного признания дипломов о высшем и среднем образовании, а в научной и университетской сфере еще и научных степеней. Общее советское наследие средней и высшей школы облегчает эту задачу, главное здесь не увлечься новомодными тенденциями и уже сейчас проводить согласованную политику реформ среднего и высшего образования.

Свобода оказания услуг и свобода движения капитала в Евразийском Союзе по своему содержанию должна в принципе соответствовать аналогичным свободам общего рынка ЕС. Поскольку экономические законы действуют для всех в равной степени, а за основу берется рыночная модель Евросоюза, то следует использовать европейский опыт. Странам ЕС хорошо знакомы и они успешно справились с такими проблемами свободного рынка, как нежелание государства отдавать контрольный пакет системообразующих предприятий, национализация банковского и энергетического сектора, проблема обслуживания госдолга и т. д.

Организационная структура ЕАЭС

В рамках ЕАЭС созданы постоянно действующие органы, прообразом которых послужили главные органы ЕС: Европарламент, Еврокомиссия и Суд ЕС. Согласно ст. 8 Договора ЕАЭС органами Союза являются: Высший Евразийский экономический совет (далее – Высший совет), состоящий из глав государств-участников (аналог Европейского Совета), Евразийский межправительственный совет,

состоящий из глав правительств (аналог Совета ЕС; далее – Межправительственный совет), Евразийская экономическая комиссия (аналог Еврокомиссии; далее – ЕЭК) и Суд Евразийского экономического союза (аналог Суда ЕС; далее – Суд ЕАЭС).

На данном этапе сложно судить, по какому пути пойдет дальнейшее развитие институциональной структуры Евразийского экономического союза, но использование европейского опыта представляется наиболее подходящим. Поскольку даже внутри лидирующей тройки наблюдаются существенные различия в структуре экономики и внешнеторгового оборота (Россия и Казахстан экспортируют, в основном сырье, и импортируют готовые продукты, а Беларусь соответственно – наоборот), то здесь необходимо найти баланс интересов, наименее затратные способы создания и функционирования единого экономического пространства. При этом формула принятия взаимоприемлемых решений не может быть проста и однозначна. Здесь представляется разумным использовать весь инструментарий, разработанный в рамках ЕС. По наиболее важным вопросам решения могут приниматься только единогласно Высшим советом.

По общему правилу и Межправительственному совету в начале интеграционного процесса целесообразно принимать решения единогласно, а по мере углубления интеграции по все большему кругу вопросов решения следует принимать квалифицированным большинством голосов. При этом порядок распределения голосов следует предусмотреть таким образом, чтобы ни у одного государства члена не было решающего преимущества. В случае, когда затронуты жизненно важные интересы одной из сторон, должна сохраняться возможность наложения постоянного или временного вето на принимаемое решение по аналогии с Люксембургским компромиссом и компромиссом *Иоаннина*.

Для придания большей легитимности ЕАЭС в перспективе необходимо создание выборного представительного органа, например Евразийского парламента. На первом этапе формирования представительного органа в рамках Евразийского Союза достаточно делегировать депутатов национальных парламентов по аналогии с действующим порядком формирования Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ).

Прямые выборы депутатов Евразийского парламента возможны только после принятия соответствующих национальных законов. Однако форсирование данного процесса на данном этапе интеграции не представляется целесообразным. Следует напомнить, что

и в случае с Европарламентом прямые выборы депутатов гражданами Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) состоялись только в 1979 году, спустя более 20 лет после учреждения ЕЭС и Евратома в 1957 году.

Подготовка проектов решений и контроль за соблюдением положений учредительных договоров ЕЭАС относятся к компетенции ЕЭК, формируемой на паритетных началах всеми участниками. От Беларуси в состав Совета комиссии ЕЭК в соответствии с занимаемой должностью вошел Первый заместитель Премьер-министра Республики Беларусь *Василий Матюшевский*. Председателем Коллегии ЕЭК стал бывший министр промышленности и торговли России *Виктор Христенко*. Кроме того, дано согласие президента Республики Беларусь *Александра Лукашенко* на назначение членом Коллегии (министром) по промышленности и агропромышленному комплексу бывшего Премьер-министра Беларуси *Сергея Сидорского*, членом коллегии (министром) по таможенному сотрудничеству *Владимира Гошина*, членом коллегии (министром) по вопросам технического регулирования *Валерия Корешкова*¹. Действовать ЕЭК должна в интересах всего Евразийского экономического союза.

Обеспечение единообразного толкования и применения права ЕЭАС возможно только в случае учреждения независимого судебного органа, чья юрисдикция признана всеми участниками. Созданный ранее Экономический Суд СНГ не в полной мере отвечает данным требованиям, поскольку за все время своей деятельности ограничился, в основном, принятием консультативных заключений. Учрежденный в соответствии со ст. 8 Суд ЕАЭС потенциально может стать одним из главных моторов интеграции, но для этого необходимо признание его юрисдикции всеми участниками интеграционного процесса, а его работа должна быть эффективной.

В целом предстоит еще огромный этап работы по созданию полноценного Евразийского экономического союза, который может занять не один год. Необходимо запастись терпением и последовательно идти по пути интеграции, не опасаясь возможных неудач. Объединенной Европе понадобилось на это 60 лет, и перед лицом нового финансового кризиса европейское единство подвергается очередному серьезному испытанию. Евразийский экономический союз пока только в начале пути, но дорогу осилит идущий.

¹ Читать полностью: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/1103434>. – Дата посещения: 17.07.2015.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основным результатом европейской интеграции явилось окончательное определение юридической природы Евросоюза и создание единой организационной структуры ЕС. Согласно ст. 47 ДЕС Евросоюз это наднациональная организация, обладающая международной правосубъектностью. Основные договоры ЕС однозначно определили порядок формирования, компетенцию и механизм принятия решений главных органов ЕС.

Весь ход европейской интеграции позволяет выявить и ее главную закономерность – *необратимость и поступательное движение вперед*. Достигнув определенного уровня интеграции, ЕС никогда не возвращался к прежнему порядку. Все полномочия, переданные Евросоюзу государствами-членами, он сохранял и расширял.

Столкнувшись с серьезными проблемами на пути интеграции, ЕС наглядно продемонстрировал, что наиболее эффективным способом преодоления застоя в ходе ее осуществления является предоставление взаимных экономических выгод в рамках единого экономического пространства. Убедительным аргументом в пользу передачи дополнительных полномочий ЕС является и тот факт, что решение глобальных проблем современности на национальном уровне больше не представляется возможным.

В процессе преодоления финансового кризиса 2012-2013 гг. в ЕС был достигнут решающий прорыв в важнейшей сфере экономики – банковском секторе, позволяющий установить единый контрольный механизм за расходованием бюджетных средств стран-должников. С одной стороны это серьезное ограничение государственного суверенитета, с другой стороны – поддерживать высокий уровень жизни в государствах должниках без массивной помощи ЕС больше не представляется возможным. Таким образом, подобное ограничение суверенитета в конечном итоге отвечает национальным интересам, как членов ЕС, так и Евросоюзу в целом.

Дальнейшее развитие европейской интеграции зависит от многих факторов, что не позволяет сделать однозначный прогноз. Договоры ЕС также не устанавливают конечной цели развития Евросоюза. Останется ли он по-прежнему «тесным союзом народов Европы», сохранив конфедеративную структуру, или трансформируется в «Европейскую Федерацию» – этот вопрос остается открытым.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Кашкин, С.Ю.* (отв. ред.), Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора. С комментариями/ Коллектив авторов.– М.: ИНФРА-М, 2013. – 696 с.
2. *Кашкин/Калиниченко*, Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий/Под ред. д. ю. н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: Юриспруденция, 2001. – 208 с.
3. *Колосов/Кривчикова/Саваськов* (отв. ред.), Европейское публичное право /Коллектив авторов. – М.: Международные отношения, 2009. – 406 с.
4. *Топорнин, Б. Н.* Европейское право: Учебник. / Б. Н. Топорнин. – М. Юристъ, 1999. – 456 с.
5. *Туманов, В. А.* Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 304 с.
6. *Шамсутдинова, Р. Р.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов: дис. канд. юр. наук: 12.00.10 / Р. Р. Шамсутдинова; Казан. гос. ун-т им. Ульянова-Ленина. – Казань, 2009.
7. *Borchardt, Klaus-Dieter.* Die rechtlichen Grundlagen der EU / Klaus-Dieter Borchardt. – 4. Auflage. – UTB Verlag, 2010.
8. *Calliess, Christian.* Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon / Christian Calliess. - Tübingen: Mohr Siebeck, 2010.
9. *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EVG-Kommentar. – 3. Auflage. – München, 2007.
10. *Fischer, Hans Georg.* Europarecht. / Hans Georg Fischer. – 2. Auflage. – Köln u. München: Carl Heymanns Verlag, 2008.
11. *Grabitz/Hilf.* EUV-Kommentar. – 40. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2009. – München: Beck-Verlag 2009. Bd. I-III.
12. *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EUV/EVG-Kommentar – 3. Auflage. – Köln, 2003.
13. *H.-J. Schütz/T. Bruha/D. König* (Hrsg.), *Casebook Europarecht.* – München: Beck-Verlag 2004.
14. *Steiling, R.* Mangelnde Umsetzung von EG-Richtlinien durch den Erlass und die Anwendung der TA-Luft // R. Steiling. – Neue Verwaltungszeitschrift, 1992. – S. 136–148.

15. *Streinz, Rudolf*. Europarecht \ Rudolf Streinz – 9. Auflage. – Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2012.

16. *Thiele, Alexander*. Europarecht. / Alexander Thiele. – 7. Auflage. – Altenberge: Niederle Media, 2010.

17. *Ulmer, Peter*. Richtlinienumsetzung durch Richterrecht. // Peter Ulmer. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaft, 1993. – S. 339–346.

Учебное издание

Ширинский Олег Юрьевич

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

В авторской редакции

Компьютерная верстка Ю. Н. Морковко

Подписано в печать .2015. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 7,7. Уч.-изд. л. 6,3. Тираж экз. Заказ 83.

Издатель и полиграфическое исполнение
государственное учреждение образования
«Республиканский институт высшей школы».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий

№ 1/174 от 12.02.2014.

Ул. Московская, 15, 220007, г. Минск.