

Библиотека слушателей Европейского
учебного института при МГИМО (У) МИД России

**ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.
НОВЫЙ ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ:
2009–2017 ГОДЫ**

Серия «Общие пространства России — ЕС:
право, политика, экономика»

ВЫПУСК 5

Л. М. ЭНТИН

**ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.
НОВЫЙ ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ: 2009–2017 ГОДЫ**



МОСКВА
2009

УДК 321, 327

ББК 67.5

Э 67

Редакционный совет:

Энтин М. Л. — Европейский учебный институт

при МГИМО (У) МИД России (*главный редактор серии*)

Шашихина Т. В. — Институт европейского права МГИМО (У)

МИД России (*выпускающий редактор*)

Славкина Н. А. — Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России,

Кавешников Н. Ю. — Институт Европы РАН (*редакторы выпуска*)

Рецензенты:

Кашкин С. Ю. — Московская государственная юридическая академия

Капустин А. Я. — Российский университет дружбы народов

**Библиотека слушателей Европейского учебного института
при МГИМО (У) МИД России**

Серия

**«Общие пространства России — ЕС:
право, политика, экономика»**

Выпуск 5

ISBN 978-5-904032-05-0

ПРАВО Европейского Союза. НОВЫЙ ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ: 2009–2017 годы. –
М.: Изд-во «Аксиом», 2009. — 304 с.

Настоящее учебное пособие содержит анализ основных программных установок, лежащих в основе эволюции права и институциональной системы Европейского Союза, закрепленных в Лиссабонском договоре. Оно дополняет и развивает общую часть предшествующих изданий учебника европейского права, излагающих общую теорию права ЕС и характеризующих структуру и механизм деятельности интеграционных объединений.

Автор учебного пособия — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник МИД России и почетный профессор МГИМО (У) — Энтин Лев Матвеевич.

В подготовке приложения (программа курса «Основы права ЕС. Институты ЕС», список литературы) и форматирования пособия приняла участие преподаватель кафедры права ЕС Европейского учебного института при МГИМО (У) Егорова Екатерина Никитична.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, научных сотрудников, а также специалистов в области международного права и международных отношений, работников органов государственной власти, юристов-практиков и представителей деловых кругов, участвующих в развитии отношений между Россией и Европейским Союзом.

ISBN 978-5-904032-05-0

© Авторский коллектив, 2009

© Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
----------------	---

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Договор о реформе и эволюция правовой системы Европейского Союза

ГЛАВА 1

Лиссабонский договор о реформе 2007 года. Его содержание и значение	10
1.1. Причины разработки нового Договора о реформе и процедура его вступления в силу	10
1.2. Юридическая природа и правосубъектность ЕС по Договору о реформе	14
1.3. Структура Договора о реформе и систематизация права ЕС	20

ГЛАВА 2

Формирование единой правовой системы ЕС	26
2.1. Понятие права ЕС и его особенности.....	26
2.2. Ликвидация системы трех опор и создание единого правопорядка ЕС	32
2.3. Сфера ведения и основные категории компетенции ЕС	35
2.4. Правовая природа ЕС и особенности его построения и функционирования	39

ГЛАВА 3

Основные устои, цели, задачи и принципы Европейского Союза	47
3.1. Общие положения	47
3.2. Основные ценности и устои ЕС	49
3.3. Цели ЕС	52
3.4. Принципы ЕС	61

ГЛАВА 4

Источники права Европейского Союза	71
4.1. Понятие и виды источников права ЕС	71
4.2. Учредительные договоры и приравненные к ним акты	74
4.3. Источники вторичного права	79
4.4. Судебная практика	81
4.5. Международные договоры и соглашения как источник права ЕС	83
4.6. Общие принципы права ЕС	89

ГЛАВА 5	
Нормотворческая деятельность и процедура принятия обязательных решений	91
5.1. Формирование нормотворческих процедур	91
5.2. Порядок пересмотра и изменения учредительных актов	93
5.3. Законодательная процедура	97
5.4. Процедура реформирования процедур	102
5.5. Приложение к главе 5	107
5.6. Исполнение решений	109

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Институциональная система Европейского Союза.

Состояние и перспективы

ГЛАВА 6	
Общие начала и принципы построения и функционирования институциональной системы	112
6.1. Основные понятия	112
6.2. Новеллы в институциональной сфере, вводимые Договором о реформе	114
6.3. Институты и право	118

ГЛАВА 7	
Европейский совет.....	122
7.1. Статус Европейского совета и его пересмотр	122
7.2. Состав и структура Европейского совета	123
7.3. Полномочия и порядок деятельности	126

ГЛАВА 8	
Совет Европейского Союза (СЕС)	129
8.1. Статус Совета ЕС	129
8.2. Состав и структура СЕС	130
8.3. Полномочия и порядок деятельности СЕС	135

ГЛАВА 9	
Европейская комиссия	138
9.1. Статус Европейской комиссии	138
9.2. Порядок формирования, состав и структура Европейской комиссии	141
9.3. Компетенция Европейской комиссии	146

ГЛАВА 10	
Европейский парламент	155
10.1. Общие положения	155
10.2. Порядок формирования и состав	158
10.3. Полномочия Европарламента	164
ГЛАВА 11	
Судебная система Европейского Союза	175
11.1. Роль и место судебных органов в институциональной системе ЕС	175
ГЛАВА 12	
Европейский центральный банк и Счетная палата	182
12.1. Европейский центральный банк	182
12.1.1. Общие положения	182
12.1.2. Организационные структуры и полномочия	185
12.1.3. Цели и задачи ЕЦБ	187
12.2. Счетная палата	189
12.2.1. Общие положения	189
12.2.2. Состав и структура Счетной палаты	190
12.2.3. Полномочия Счетной палаты	191
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	194
Программа курса «Основы права ЕС. Институты ЕС»	196

ВВЕДЕНИЕ

В становлении и эволюции европейского интеграционного права отчетливо прослеживаются три этапа.

Первый связан с учреждением Европейских сообществ и формированием права сообществ. *Второй* берет отсчет с образования Европейского Союза и сопровождается становлением права Европейского Союза. *Третий* начинает вырисовываться с подписанием Ниццкого договора, вступившего в силу в 2003 году, и получает воплощение в попытке создания конституции для Европы, а после ее неудачи — в новом основополагающем договоре, подписанном в Лиссабоне в декабре 2007 года.

Первые два этапа формирования и применения интеграционного права подробно описаны и проанализированы в учебнике европейского права, подготовленном коллективом Института европейского права (ИЕП) МГИМО (У). В приложении к первому изданию (М: Норма, 2000) опубликованы консолидированные версии Договора об учреждении Европейского сообщества и Договора о Европейском Союзе, составленные на основе Амстердамского договора 1987 года. Несколько изданий учебника вышли в 2000–2005 годах и дополнительный тираж — в 2007 году.

В силу чисто хронологических причин новый, третий, этап эволюции права ЕС пока не получил должного систематизированного освещения в учебной литературе. В какой-то мере этот пробел призвано восполнить предлагаемое учебное пособие. В нем последовательно рассматриваются предпосылки заключения и содержание основополагающего договора 2007 года, новые консолидированные версии Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза, опубликованные в Официальном вестнике ЕС в мае 2008 года. Анализируются все радикальные изменения, вносимые в структуру ЕС и его правовую природу, трансформация правовой системы и институционального механизма.

Лиссабонский договор, так же как и предшествующий ему Конституционный проект, отражает доминирующую тенденцию в эволюции интеграционного объединения — стремление к модернизации, демократизации и повышению эффективности ЕС. Это представляется особенно важным сейчас, в условиях острейшего мирового финансового и экономического кризиса.

Лиссабонский договор о реформе знаменует собой новый этап в развитии права ЕС. Речь идет о попытке создания действительно единого правопорядка, единой правовой системы и реформировании организационной и институциональной структуры Европейского Союза. Он уточняет природу Европейского Союза, сферу его ведения и компетенцию, реорганизует и во многом изменяет порядок функционирования механизма ЕС.

Настоящее учебное пособие посвящено рассмотрению этих изменений, изучению поэтапной программы осуществления намеченных правовых реформ.

Оно ни в коей мере не заменяет и не замещает собой существующий учебник по курсу европейского права, подготовленный ИЕП. Первое издание учебника особенно подробно на концептуальном уровне объясняет природу и специфику права ЕС. Во втором обстоятельно анализируются происходящие изменения и тенденции развития. В нем учтены первоначальные планы перестройки ЕС. Однако ни одно из этих изданий не содержит материала, относящегося к характеристике и анализу Лиссабонского договора о реформе (краткое предисловие к дополнительному тиражу 2008 года, написанное автором данного пособия, содержит лишь самые элементарные сведения о программе реформ). Вот почему предлагаемое учебное пособие дополняет существующий учебник и позволяет обеспечить углубленное изучение планируемых изменений в праве ЕС, нашедших свое отражение и закрепление в Договоре. Учебное пособие рассчитано на лиц, уже знакомых с основами права ЕС. Соответственно структурировано и само учебное пособие, основные главы которого совпадают с главами учебника, выпущенного в 2005 году.

При подготовке данного пособия учтены особенности конструирования основополагающего договора 2007 года, который кардинально изменяет действующие учредительные акты, образующие правовую основу ЕС. Новых — два. Первый — Договор о Европейском Союзе. Он определяет содержание и направленность реформ. Второй — Договор о функционировании Европейского Союза. Он детализирует и уточняет условия и механизм их реализации. Учтены также постановления Протоколов и других документов, приложенных к ДР, детализирующих осуществление программы реформ. Неизбежный в этом случае повтор в известной мере присутствует и в учебном пособии. Он имеет не только естественный, но и намеренный характер, позволяя привлечь внимание к особо важным с точки зрения теории и практики изменениям. Так, описание законодательной процедуры, ее назначение и разновидности существенно важны при анализе пересмотра и консолидации системы источников права ЕС. Вместе с тем они также неизбежно должны присутствовать при изучении полномочий и практики функционирования ведущих институтов ЕС. Не меньшее значение имеет повременная программа введения в действие новой процедуры принятия решений, описанной в Договоре о функционировании Европейского Союза и детализированной в специальном Протоколе.

При работе с новыми источниками следует обратить внимание на еще один немаловажный момент. Европейский совет сохранил за собой право вносить отдельные изменения в текст Договора о реформе на стадии до завершения ратификационного процесса. Так, на саммите в декабре 2008 года было принято решение об отказе от ротационного принципа формирования Европейской комиссии. Идя навстречу пожеланиям Ирландии и стремясь содействовать достижению позитивного результата на повторном референдуме, Европейский совет подтвердил сохранение принципа, согласно которому

каждое государство — член ЕС будет располагать одним мандатом в Европейской комиссии.

В учебном пособии уделяется определенное внимание и некоторым лингвистическим аспектам изучаемого материала. Уже первые публикации новых актов (книга, содержащая Лиссабонский договор в переводе на русский язык и комментарии к нему, подготовленная преподавателями МГЮА под редакцией проф. Кашкина С. Ю., и статьи в интернет-журнале «Вся Европа.ру») свидетельствуют о некотором разном в использовании терминов, сокращений и аббревиатур. Конечно, настоящее пособие не может претендовать на эталон, но хотелось бы подчеркнуть один существенный момент, который должен быть учтен при работе с оригинальными текстами правовых актов.

Лиссабонский договор в соответствии с правилами, принятыми в ЕС, опубликован на всех официальных языках Европейского Союза. Их в настоящее время 23. Вполне естественно, что разноязычные официальные акты несколько отличаются по терминологии один от другого. Наиболее распространенным является использование в русскоязычной литературе переводов с оригиналов на английском или французском языках. При переводе на русский язык авторы соответствующих текстов стараются максимально адекватно передать иностранный текст. Такой подход может быть в той или иной степени оправдан, если речь идет о переводе национальных актов и передаче их специфики. Однако он неприемлем при работе с многосторонними актами. Показательно, что в лингвистической службе Суда ЕС трудятся в качестве переводчиков лица, обладающие высшим юридическим образованием. Каждый из них, работая над текстом документа, обязан максимально его приблизить к юридическим реалиям своей страны и использовать принятую в национальном юридическом языке терминологию.

При переводе на русский язык целесообразно использовать тот же критерий и, соответственно, терминологию, принятую в российском праве. Например, такой институт, как Счетная палата, будет правильным именовать именно так, поскольку это принято в российской юридической практике, а не «коллекцией аудиторов», как это переводится с английского, или «судом по счетам», как в переводе с французского. Описывая руководящие органы Европейского центрального банка, правильнее будет говорить не о Дирекции, а о Правлении банка, не об Управляющем совете, а о Совете управляющих и т.п.

Для упрощения и упорядочивания работы с документами предлагается использовать унифицированные сокращения, термины и аббревиатуру. Некоторые из них, используемые в данном пособии, приводятся ниже:

- Договор об учреждении Европейского сообщества — *Договор о Сообществе*;
- Договор о Европейском Союзе — *ДЕС*;
- Договор о функционировании Европейского Союза — *ДФЕС*;

- Договор об изменении Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества — ДР, или альтернативно — *Договор о реформе, или Лиссабонский договор*;
- Европейское сообщество по атомной энергии — Евратом;
- Европейское объединение угля и стали — ЕОУС;
- Единый европейский акт — ЕЕА;
- Европейская комиссия — *Комиссия (альтернативно — ЕК)*;
- Европейский парламент — *Европарламент*;
- Европейский совет — *Евросовет*;
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод — *ЕКПЧ*;
- Европейский суд по правам человека — *ЕСПЧ*;
- Европейская полицейская организация — *Европол*;
- Европейская организация правового сотрудничества — *Еврюст*;
- Европейский центральный банк — *ЕЦБ*;
- Европейская система центральных банков — *ЕСЦБ*;
- Европейское экономическое сообщество — *ЕЭС*;
- Комитет постоянных представителей — *КОРЕПЕР* (аббревиатура от французского, принятая в русскоязычной литературе);
- Общая внешняя политика и политика безопасности — *ОВПБ*;
- Общая иностранная политика и политика безопасности — *ОИПБ*;
- Общая законодательная процедура — *ОЗП*;
- Специальная законодательная процедура — *СЗП*;
- Суд первой инстанции — *СПИ*;
- Экономический и валютный союз — *ЭВС*.

Использованная аббревиатура, как правило, указывается также непосредственно в тексте пособия.

В приложении к учебному пособию публикуется программа магистерской подготовки по специальности «Юриспруденция» и направлению «Европейское право». В прилагаемом списке литературы приводится перечень основных правовых источников и документов ЕС, указываются некоторые судебные решения, относимые к классике европейской юриспруденции, а равно перечень новейших книг и статей по европейскому праву. В приложении также сообщается перечень интернет-адресов, обеспечивающих доступ к документам и справочным данным Европейского Союза.

Материальные носители документов, периодические издания и литература по проблемам европейского права собраны в Информационном центре, работающем при Европейском учебном институте и Институте европейского права. Соответствующий документальный центр, находящийся в МГИМО (У), имеет официальный статус Информационного центра Европейского Союза, что способствует получению всех новейших информационных материалов.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Договор о реформе и эволюция правовой системы Европейского Союза

ГЛАВА 1

Лиссабонский договор о реформе 2007 года. Его содержание и значение

1.1. Причины разработки нового Договора о реформе и процедура его вступления в силу

13 декабря 2007 года руководители 27 государств — членов ЕС подписали в столице Португалии Лиссабоне Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, и Договор, учреждающий Европейское сообщество. Новый основополагающий Договор предусматривает существенное изменение структуры и правопорядка ЕС, системы его институтов и условий принятия обязательных решений. В литературе новый акт получил наименование Договор о реформе 2007 года. По месту подписания его также именуют Лиссабонским договором. Своим наименованием и внутренней структурой ДР напоминает ранее принятые Амстердамский договор 1997 года и Ниццкий договор 2001 года. Однако речь идет не просто о сложившейся традиции. Выработке и принятию ДР предшествовали весьма сложные события в развитии европейской интеграции.

Еще в приложении к Ниццкому договору говорилось о необходимости поиска новых решений в интересах продвижения интеграции. На созданный в этих целях Европейский конвент была возложена задача подготовить проект «конституции для Европы». В условиях эйфории, вызванной значительным расширением состава ЕС (с 1 мая 2004 года к 15 государствам-членам прибавились еще 10), Конвент в сравнительно короткие сроки разработал и предложил проект Конституционного договора. Новый основополагающий договор заменял собой все ранее принятые учредительные акты. Он насчитывал 448 статей и около 90 различного рода приложений. Весьма сложный для восприятия документ был, тем не менее, вынесен на референдум в государствах — членах ЕС. Вокруг предложенного проекта развернулась чрезвычайно острая полемика. Наибольшую критику вызвала попытка авторов Конституционного договора превратить ЕС в некую новую сверхдержаву. Такое решение особенно активно поддерживалось Европейской комиссией.

Подобная «сверхзадача» оказалась не по силам сторонникам углубления интеграции. На референдумах во Франции и Нидерландах, прошедших в 2005 году, проект разработанного и подписанного единогласно Договора

не получил поддержки. Процесс конституционного оформления ЕС был приостановлен, а затем и снят с повестки дня. В результате весьма нелегких поисков было принято решение о подготовке нового базового договора. Он был разработан в весьма короткие сроки и предложен на подписание, состоявшееся в декабре 2007 года.

Перед разработчиками нового проекта стояла весьма нелегкая задача. Необходимо было, с одной стороны, сохранить все наиболее важное и ценное для механизма ЕС, что содержалось в проекте Конституционного договора, впрочем, безо всякого о нем упоминания. С другой стороны, следовало убрать все то, что вызвало наиболее острую критику и недовольство. Без этого возобновление процесса реформирования и его ратификационное оформление были бы невозможны. Новый Договор о реформе не замещает собой действующие учредительные акты. Он их изменяет, дополняет и трансформирует. Договор о Европейском Союзе сохраняет свое наименование и предназначение. В этом Договоре сгруппированы постановления, которые традиционно составляют предмет конституционного регулирования. В нем закрепляются природа и особенности ЕС, его основные ценности, цели и принципы построения и деятельности, круг ведения, основы институциональной структуры, основные начала иностранной политики и политики безопасности.

Договор об учреждении Европейского сообщества трансформируется в Договор о функционировании Европейского Союза. В нем сгруппированы постановления, регулирующие компетенцию ЕС и порядок ее реализации, построение внутреннего рынка, систему и осуществление общих политик, основы экономической, финансовой и социальной политики. Отдельно выделены положения, относящиеся к праву конкуренции, налоговому законодательству и сближению законодательств. Значительная часть постановлений этого Договора дополняет и детализирует положения ДЕС.

Одно из главных нововведений ДФЕС — выделение в части третьей особого раздела (раздел V), посвященного созданию Пространства свободы, безопасности и законности. В него вошли преимущественно постановления, связанные с интеграцией и коммунитаризацией Шенгенских достижений (Шенген-1 и Шенген-2) и углублением сотрудничества в правовой сфере.

Несколько особняком стоят постановления, регулирующие внешнюю деятельность ЕС.

В ДЕС закрепляются положения в значительной мере обновленные, которые ранее относились ко второй опоре ЕС — ОВПБ, а отныне — к общей иностранной политике и политике безопасности. В ДФЕС собраны и систематизированы в рамках пятой части положения, регулирующие внешнюю деятельность Европейского Союза. Их правовой режим во многом различен.

Из текста ДР полностью изъята формула о природе ЕС, присутствовавшая в Конституционном договоре.

Согласно Конституционному проекту Европейский Союз учреждался на основе волеизъявления народов и государств, его образующих. В новом тексте, в ст. 1 ДЕС использован иной подход. Всякое указание на волеизъявление народов изымается. Согласно ДР Европейский Союз учреждают «Высокие Договаривающиеся Стороны». Новая формулировка достаточно четко указывает на то, что Союз создается государствами-членами. Для того чтобы еще больше подчеркнуть подобную природу ЕС, в ДР вводится формула, устанавливающая, что именно государства-члены наделяют Союз определенной компетенцией во имя достижения общих целей.

Вопрос о сверхдержаве закрыт. Во всяком случае на данном этапе развития. ЕС не сверхдержава и не некое наднациональное государственное образование, обладающее собственным суверенитетом. Он представляет собой интеграционное объединение, которое наделяется определенной и строго ограниченной компетенцией. Его основные параметры и содержание раскрываются в последующих положениях ДР.

Конечно, в рамках собственной компетенции ЕС действует достаточно самостоятельно. Тем не менее он не может рассматриваться как суверенное надгосударственное или парагосударственное образование. Интеграционное объединение не есть сверхдержава. Подобная трактовка должна была отменить опасения критиков и облегчить одобрение ДР всеми государствами — членами ЕС и ускоренное вступление в силу основополагающего договора.

В этой же плоскости лежит и решение об исключении из текста указания на всякую атрибутику, свойственную национальным государствам: гимн, герб, флаг, столица и т.п. Впрочем, следует, очевидно, сделать сразу же оговорку, что вводимая ДР формула, явно отличная от текста Конституционного договора, почти не сказала на том объеме компетенции, которой обладал и обладает в настоящее время Европейский Союз.

Наконец, тем же целям отвечает и неоднократно повторяемое в ДР положение, согласно которому Союз обладает только той компетенцией и только теми полномочиями, которыми он наделен по Договору. Значение этой формулы подчеркивается также и тем, что согласно ДР вся та компетенция, которая не отнесена напрямую к ведению Европейского Союза, принадлежит государствам — членам ЕС. Кроме того, в ДР присутствует указание на то, что в случае, если в рамках смешанной компетенции Союз не осуществляет свою компетенцию или если он отзывает свое решение или акт, то осуществление этой компетенции полностью возвращается государствам — членам ЕС.

Насколько можно судить по тексту ДР, он призван убедить всех, кто будет с ним знакомиться, что этот акт не предусматривает никакого приращения компетенции ЕС и не вносит, таким образом, изменений в статус Европейского Союза. Однако подобного рода утверждения нуждаются если не в оговорках, то, по крайней мере, в объяснении. Для того чтобы вынести суждение о сути

и характере предлагаемых реформ, необходимо рассмотреть их основные параметры. Прежде чем это будет сделано, следует уточнить еще один вопрос.

Лиссабонский договор предусматривал, что он должен вступить в силу с 1 января 2009 года. К этому сроку все государства — члены ЕС призваны были завершить ратификационный процесс и сдать ратификационные грамоты на хранение Итальянской республике, которая является государством-депозитарием. Впрочем, она является депозитарием и по всем другим учредительным договорам ЕС. В случае задержки с ратификацией дата вступления Договора в силу автоматически передвигается. В этом случае он вступает в силу с первого числа месяца, который следует за сдачей на хранение последней ратификационной грамоты (или через месяц после того, если грамота передана на хранение во второй половине месяца). В документах, приложенных к Договору, предусмотрен порядок действий, которым предполагается следовать в случае еще большего осложнения ситуации. Если Договор будет ратифицирован четырьмя пятью всех государств — членом ЕС и возникнут определенные трудности у других государств (такие трудности возникли), Европейский совет должен вернуться к обсуждению данного вопроса.

В этой связи можно напомнить, что для истории европейской интеграции в такой ситуации нет ничего нового. В процессе ратификации Амстердамского и Ниццкого договоров в отдельных государствах уже происходили сбои. Так было, например, в Дании и в Ирландии. Однако эти проблемы удалось решить практически в рабочем порядке, не прибегая к пересмотру самих учредительных договоров и возобновлению ратификационного процесса во всех странах. Он был лишь повторен в тех из них, где имели место сбои, после предоставления им дополнительных гарантий или привилегий.

Интересно, что оговорка о том, что Европейский совет может вернуться к рассмотрению трудностей, связанных с ратификацией, содержалась и в Конституционном договоре. Однако на практике она никаких осязаемых результатов не дала.

В условиях резкого увеличения численного состава ЕС достижение общего согласия, в том числе и по вопросу о ратификации, становится все более сложным. Это подтвердил и ход ратификационного процесса в связи с принятием ДР. Отрицательные результаты, полученные на референдуме в Ирландии в прошедшем 2008 году, еще раз подтвердили, что нередко такое голосование становится орудием борьбы с правительственной политикой, даже если это не затрагивает сути реформ в ЕС. Ситуацию, возникшую в Ирландии, намечено исправить при помощи нового референдума, запланированного на 2009 год. Европейский совет принял ряд решений, которые должны помочь его успеху.

Если ДР будет ратифицирован и вступит в силу, необходимо иметь в виду, что он носит бессрочный характер и ряд его программных положений будут реализовываться поэтапно. Никакой порядок денонсации ДР не предусмотрен.

Однако Лиссабонский договор, так же как это было в проекте Конституционного договора, предусматривает возможность выхода государства-члена из состава ЕС. Эта процедура достаточно подробно описана в новой редакции ДЕС (ст. 50). В случае выхода из состава ЕС действие учредительного акта в отношении этой страны прекращается. Никакой процедуры упрощенного, обратного возврата Договором не предусмотрено. Более того, в нем записано, что государство, вышедшее из ЕС, может вступать снова только на тех же условиях, на каких вступают и новички. Обращает на себя внимание и другое положение. ДР, подтверждая право государств-членов на выход, не предусматривает возможность исключения из состава ЕС. Институт политического контроля за соблюдением государствами-членами основных устоев ЕС предусматривает возможность приостановления членства. Однако исключение из состава Союза, даже при явном посягательстве на его основы, не оговорено.

Наконец, характеризуя действие Договора о реформе во времени, следует обратить внимание на то, что не все положения этого Договора вступают в силу одновременно. Более того, процесс внесения изменений в учредительные акты и практического применения отдельных положений весьма растянут во времени и запланирован на период с 2009 по 2017 год. Соответствующие положения содержатся в самом тексте ДР и отчасти в специальном Протоколе о переходных положениях, который к нему приложен. Эти растянутые по срокам исполнения решения касаются прежде всего формирования и функционирования институтов и порядка принятия решений. Их особенности будут рассмотрены в последующих главах.

1.2. Юридическая природа и правосубъектность ЕС по Договору о реформе

Программа реформ, закрепляемая в ДР, предусматривает радикальную перестройку правовых основ и структуры ЕС. Эти изменения оформляются путем внесения поправок в ДЕС и трансформации Договора о Сообществе в Договор о функционировании ЕС.

Предусмотренный ДЕС постулат, раскрывающий правовой фундамент ЕС, гласит: «Союз основан на настоящем Договоре и Договоре о функционировании Европейского Союза (далее именуемых «Договоры»). Оба Договора имеют одинаковую юридическую силу. Союз замещает и наследует Европейскому сообществу».

Приведенный текст свидетельствует о весьма существенном изменении в оценке содержания и юридической природы ЕС. Безусловно, предлагаемый пересмотр был объективно необходим. Прежняя редакция ст. 1 ДЕС, посвященная природе и структуре ЕС, явно нелогична, не очень понятна и противоречива. Она крайне неудачно сработана в редакционном плане. Согласно ДЕС в том виде, как он был подписан и действует, Европейский Союз образуют Сообщества, до-

полненные общей внешней политикой и политикой безопасности и сотрудничеством полиции и судов в уголовно-правовой сфере (в редакции Амстердамского договора 1997 года). Интегральные элементы объединения явно не равнозначны. Подобная структура была вызвана трудностью нахождения взаимоприемлемого решения. Она породила в последующем весьма существенные различия в правовом статусе и режиме слагаемых ЕС. Сконструированная таким образом структура ЕС получила в литературе наименование системы трех опор.

Впрочем, и новая редакция, предложенная ДР, вряд ли может претендовать на идеальный вариант. Обращает на себя внимание, что именно в этой статье впервые говорится о ДФЕС. Ни в Преамбуле, ни в ст. 1 ДР, впервые упоминающей о ДФЕС, никак не раскрывается, что именно означает данный Договор. Только из последующего изложения договорных статей явствует, что ДФЕС — это новое наименование измененного и пересмотренного Договора об учреждении Европейского сообщества. Перемены и предлагаемые реформы, вносимые в Договор о Сообществе, автоматически становятся изменениями, используемыми в ДФЕС.

Читатель, впервые сталкивающийся с новым наименованием Договора о Сообществе, должен знать, каковы причины и содержательные аспекты предлагаемых изменений. Главные из них обусловлены переменами в структуре ЕС.

В весьма лапидарной новой ст. 1 ДЕС, которая по объему уступает прежнему тексту, содержатся достаточно важные новеллы. Их анализ позволяет оценить значение и раскрыть направленность пересмотра правового режима ЕС.

Первое и, пожалуй, наиболее важное изменение касается непосредственно структуры ЕС. Из текста всех учредительных договоров полностью изымается какое бы то ни было указание на Европейское сообщество. В приложении к ДР дается специальная таблица с приведением страниц, номеров статей и других реквизитов, указывающих, откуда именно изымается термин «Европейские сообщества». Одновременно предписывается впредь заменить всюду, где это возможно и необходимо, Договор об учреждении Сообщества на Договор о функционировании ЕС.

Договор о реформе формально не прокламирует ликвидацию системы трех опор ЕС. Но ведь следует иметь в виду, что во всех предшествующих актах система трех опор формально не закреплялась. Само выведение подобной структуры Европейского Союза было осуществлено не на официальном уровне, а в рамках научного исследования и анализа структуры ЕС. Тем не менее формула трех опор служила весьма веской причиной и основанием вычленения различных по своему правовому режиму и порядку регулирования сфер ведения ЕС, закрепляемых в учредительных актах.

Впредь, до вступления в силу ДР, сохраняется существующее ныне деление на право Европейских сообществ и право Европейского Союза. Новый акт устраняет это разделение. Он предусматривает существование единого права Европейского Союза.

Конечно, с правовой точки зрения имеет место явное продвижение в области регулирования интеграционных процессов и структур. В определенной степени можно говорить о стремлении укрепить правовое единство ЕС. Однако вводимая новелла далеко не всегда носит достаточно полный и последовательный характер. Показательно, что в рамках Договора о функционировании ЕС применительно к отдельным областям или даже конкретным казусам сохраняются весьма значительные различия в порядке принятия решений и условиях их осуществления. В качестве примера можно сослаться на прямое указание Договора о том, что законодательные акты ЕС не могут регулировать сферу общей иностранной политики и политики безопасности, а равно оборонную политику. Не распространяется на ОИПБ и юрисдикция Суда ЕС. Прокламируемая в ДР формально единая правовая система ЕС не универсальна в рамках всего Союза в целом. Самое наглядное тому подтверждение — наличие двух различных по своей природе законодательных процедур: общей и специальной.

Очевидно, прокламируемое единство права ЕС — это лишь своего рода аванс. Такое единство потребует еще серьезной доработки и отлаживания. Неясно, насколько такая полностью единая правовая система вообще возможна в рамках ЕС, где ключевым элементом остаются суверенные государства. Можно ожидать, что, как и в прошлом, значительную роль в обеспечении единства и монолитности права ЕС будут играть судебные учреждения интеграционного объединения. Впрочем, как утверждают многие западные теоретики права, пока именно государства-члены остаются «хозяевами учредительных договоров».

Второе, не менее важное указание, содержащееся в новой редакции ст. 1 ДЕС, состоит в признании того факта, что Европейский Союз является прямым правопреемником Европейских сообществ. Это также одно из самых важных подтверждений замены существующей системы трех опор формально единообразным правовым порядком.

Весьма интересна в этом отношении формула, которая устанавливает, что Союз замещает собой Европейское сообщество и ему наследует. Такое решение весьма существенно отличается от того, которое предлагал Конституционный договор. Этот последний предусматривал замену всех существующих учредительных актов одной единой Конституцией ЕС. Вопрос о правопреемстве решался автоматически и не требовал уточнений. Государства — члены ЕС ставились как бы перед свершившимся фактом правового переустройства ЕС. Согласно новой формуле наличие двух самостоятельных учредительных договоров о Союзе и Сообществе сохраняется, но Договор о Сообществе трансформируется в Договор о функционировании ЕС, подтверждая тем самым упразднение Сообществ (кроме Евратома). ДЕС закрепляет общие начала и принципы ЕС, его ценности и институциональную структуру. ДФЕС — порядок их реализации. Оба договора призваны взаимно дополнять друг друга. Из этого следуют и их правовое равенство, и вывод о том, что они совместно образуют правовую основу ЕС.

В принципе, использование предложенной формулы должно устранить также определенные сложности и трудности, связанные с изменением правового режима ЕС и введением единого права ЕС взамен ныне существующих раздельно права Сообществ и права Союза. Одним из последствий применения этой формулы является признание легитимности всех нормативных правовых актов, как равно и судебных решений, принятых в прошлом в рамках Сообществ или в дополняющих их сферах сотрудничества. Это особенно важно для признания легитимности подзаконных актов, которые содержат основную массу правовых норм, регулирующих отношения в ЕС. Их насчитываются десятки тысяч. Никакой специальной работы по пересмотру этой огромной массы подзаконных актов и их проверке на соответствие пересмотренным учредительным актам в связи с изменением структуры и правопорядка ЕС не потребуется.

Что касается пересмотра ранее принятых протоколов и деклараций, то он осуществляется непосредственно на основе ДР. В этих целях разработан приложенный к нему специальный Протокол, вступающий в силу одновременно с Договором о реформе. Согласно новому документу упраздняется действие некоторых устаревших актов, в частности в том, что касается ЕЦБ, вносятся изменения в отдельные протоколы и прекращается действие некоторых из них. Это, в принципе, должно помочь избежать коллизий в том, что касается актов, непосредственно основанных на договорах. Это тем более важно, поскольку протоколы и приложения (последний — особый вид актов, их всего два) рассматриваются как составная часть ДР и должны способствовать правильному пониманию и применению самих договоров.

Третье, не менее важное положение, раскрывающее новую структуру ЕС, касается уточнения вопроса о правовой основе ЕС. Ее образуют Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза. Для того чтобы устранить возможные споры и коллизии по вопросу о том, какой из Договоров и положения какого из них имеют преимущественную силу, в текст ДР введено указание на то, что оба учредительных договора — ДЕС и ДФЕС — имеют одинаковую юридическую силу.

Одновременно с решением вопроса о реформировании структуры ЕС ДР по-новому трактует и проблему правосубъектности Европейского Союза. В период, когда разрабатывался и принимался Договор о Европейском союзе, подписанный в 1992 году в Маастрихте, решить вопрос о правосубъектности ЕС не удалось. Безуспешными оказались и попытки, предпринятые в этом направлении при подготовке Амстердамского и Ниццкого договоров.

История этого вопроса довольно интересна. В период создания первых интеграционных объединений и при подписании Парижского договора 1951 года и Римских договоров 1957 года вопрос о правосубъектности не вызвал каких-либо споров и разногласий. Более того, именно в Договоре об образовании ЕОУС 1951 года впервые была дана самая развернутая формулировка того, что

именно подразумевается под правосубъектностью ЕОУС. Более лапидарны постановления Римских договоров, но зато они несколько более масштабно решают вопрос о международной правосубъектности Европейских сообществ.

Однако как только зашла речь о том, что Европейский Союз образуется за счет дополнения Европейских сообществ Общей внешней политикой и политикой безопасности и сотрудничеством в области юстиции и внутренних дел, возникли весьма жесткие споры и дискуссии. Ряд стран, прежде всего Великобритания и некоторые другие, усмотрели в наделении ЕС международной правосубъектностью покушение на жизненно важные для национальных государств суверенные права, особенно в том, что касается внешней политики и безопасности. Настойчивые попытки отыскать компромиссную формулу успехом не увенчались.

Жесткую позицию по целому ряду вопросов занимает Соединенное Королевство и в настоящее время. Оно не участвует в зоне евро, не входит в состав государств — участников Шенгенской зоны, сделало целый ряд серьезных оговорок в отношении статей, регулирующих социальную сферу, и Хартии основных прав. Такого рода оговорки сохраняются и в Лиссабонском договоре. Они специально разъяснены в приложениях к нему.

При создании ЕС государства-члены были вынуждены пойти на определенные уступки государствам, опасавшимся распространения статуса международной правосубъектности на Европейский Союз. Конечно, отказать Европейскому Союзу в признании его правосубъектности в целом в условиях, когда Европейское сообщество упраздняется, его критики и оппоненты сейчас уже не в состоянии. (Напомним, что ЕОУС прекратило свое существование еще раньше, поскольку Парижский договор был заключен сроком на 50 лет, в отличие от Римских договоров о Сообществах, которым придан бессрочный характер.) Необходимо было определить не только правопреемника, но и уровень, и степень его правосубъектности. Наделение Союза правосубъектностью самым непосредственным образом вытекает из положения Договора, устанавливающего, что Европейский Союз замещает и наследует Европейское сообщество. Совершенно очевидно, что в этом случае имеет место и наследование статуса юридического лица и международной правосубъектности.

Конечно, и в прошлом, когда Европейский Союз не обладал формально статусом юридического лица, находились способы обойти отсутствие соответствующего договорного постановления. Дело в том, что в целом ряде случаев Европейские сообщества не могли выступать как сторона в подписываемых договорах и соглашениях. Совершенно очевидно, что Соглашение о присоединении новых государств к ЕС должно было непосредственным образом касаться не только Сообществ, но и Европейского Союза в целом. Избегать такого, по меньшей мере, противоречивого положения удавалось при помощи нехитрой юридической конструкции. В рамках Европейского Союза была создана единая

система институтов, общая как для Сообществ, так и для Союза. Соответственно, это позволяло данным институтам на практике представлять интересы не только Сообществ, но и Союза, когда дело доходило, в частности, до решения международных проблем. Показательно, что вплоть до настоящего времени представительства ЕС в зарубежных странах носят формально наименование Делегации Европейской комиссии, т.е. не интеграционного объединения как такового, а одного, пусть и важнейшего, института ЕС. Договор о реформе четко и недвусмысленно изменяет существующее положение, устанавливая, что с его введением в действие делегации Европейской комиссии преобразуются в представительства Европейского Союза.

В юридической литературе нередко для подтверждения фактического статуса юридического лица и международной правосубъектности ЕС использовалась аргументация, заимствованная у Международного суда ООН. Этот последний, рассматривая вопрос о статусе ООН, Устав которого не содержит формального признания за ООН статуса юридического лица, установил его наличие, опираясь на анализ целей и полномочий этой организации (Консультативное заключение Суда от 11 апреля 1949 года по делу Бернадот). Опираясь на это решение, ряд авторов поддержали вывод, согласно которому умолчание учредительного акта не лишает созданную на его основе организацию международной правосубъектности. В качестве аргумента в пользу такого решения использованы также ст. 24 и 38 Амстердамского договора, установившего возможность заключения ЕС международных соглашений с третьими государствами в рамках второй и третьей опоры (ряд такого рода соглашений был заключен, в частности, ЕС с США).

Прямое и непосредственное закрепление за ЕС статуса юридического лица содержится в ст. 47 ДЕС в редакции ДР. Ее текст, весьма лаконичный, но четкий, гласит: «Союз обладает статусом юридического лица». Показательна не только лапидарность статьи, но и то, что вопрос о правосубъектности отнесен к завершающей части ДЕС. Это очевидно, скорее всего, для того, чтобы еще раз показать, что сам по себе вопрос о правосубъектности ЕС уже давно решен, и нет необходимости его дополнительно акцентировать.

Ст. 47 ДЕС корреспондирует ст. 435 ДФЕС. Соответствуя предназначению этого Договора, она определяет объем полномочий, проистекающих из статуса юридического лица, и его правомочия. ЕС наделяется в каждом из государств — членов ЕС максимально допустимой национальным законом правоспособностью. Уточняется и объем полномочий, в частности право приобретать и отчуждать имущество, возбуждать иски и отвечать по суду. Осуществление этих полномочий возлагается в целом на Европейскую комиссию, кроме отдельных специальных случаев. В Декларации № 24, уточняющей применение вновь приобретенного статуса, особо оговаривается, что он ни в коем случае не может послужить основанием для приращения компетенции ЕС или деятельности, выходящей за пределы этой компетенции.

Для того чтобы не было кривотолков в отношении международной правосубъектности, Договор в его новой редакции вводит целый ряд статей, подтверждающих право ЕС на заключение международных договоров и связанных с порядком и процедурой разработки, подписания и вступления в силу международных договоров и соглашений. Отныне, если, конечно, Лиссабонский договор вступит в силу, международные договоры, заключаемые с третьими государствами или международными организациями, будут подписываться от имени Союза.

Международная правосубъектность ЕС подтверждается и его правом вхождения в международные организации. Непосредственно в тексте ДР содержится указание на присоединение ЕС к конкретным международным организациям или международным соглашениям. В этой связи обращает на себя внимание постановление Договора о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Прямым следствием этого присоединения становится и признание со стороны ЕС обязательной юрисдикции Европейского суда по правам человека. Показательно, что одновременно в ДР делается оговорка, в соответствии с которой ЕС при вступлении в ЕКПЧ должен обеспечить защиту автономии и особенностей права Европейского Союза.

Как и во всех других аналогичных случаях ДР подтверждает, что присоединение к ЕКПЧ не должно влечь за собой никакого расширения полномочий и приращения компетенции ЕС. Тем не менее отдельные государства — члены ЕС помимо общей сделали также некоторые специальные оговорки. В частности относительно признания обязательной силы для них всех закрепленных в Хартии ЕС, провозглашенной в 2000 году и адаптированной в 2007 году, основных прав и свобод и особенностей ее применения. К числу таких государств принадлежат Великобритания и Польша, подписавшие по этому поводу специальную Декларацию.

Правосубъектность Европейского Союза, подтвержденная в ДЕС и детализируемая в ДФЕС, призвана легитимировать акты и соответствующую им деятельность ЕС с точки зрения как внутреннего, так и международного права, субъектом которого ЕС становится. Статус и правосубъектность ЕС, существовавшие де-факто, получают подтверждение и признание де-юре.

1.3. Структура Договора о реформе и систематизация права ЕС

Договор о реформе состоит из краткой Преамбулы и всего двух статей. Ст. 1 включает положения, вносящие изменения и дополнения в Договор о Европейском Союзе. Ст. 2 содержит изменения, поправки и дополнения, относящиеся к Договору об учреждении Европейского сообщества.

Перемены, предлагаемые к включению в ДЕС, особенно существенны и носят принципиальный характер. Они касаются природы и назначения ЕС,

определяют его цели и задачи и уточняют круг его ведения, подтверждают и закрепляют принципы построения и деятельности Союза, устройство правовой и институциональной системы.

Ст. 2 содержит постановления, уточняющие и детализирующие порядок реализации задач и целей ЕС, определяют процедуру принятия решений, детализируют, раскрывают и дополняют постановления ДЕС и определяют условия и порядок их реализации. Большинство статей ДФЕС снабжены пунктами и подпунктами. Они используются для внутренних и межстатейных ссылок. Каждая статья имеет собственную нумерацию.

При работе с новыми документами не следует путать нумерацию статей, пунктов и подпунктов Договора о реформе с изменяемыми положениями непосредственно самих учредительных договоров. В них вводятся зачастую новые наименования частей, разделов и глав, предусматривается упразднение отдельных статей и включение новых. Такие постановления в оригинале имеют зачастую цифровое и буквенное обозначение, что, конечно, не облегчает их изучение и прочтение. Особенности трансформируемых договоров приводят к тому, что порой новые статьи излагаются не полностью, а включают лишь отдельные слова или фразы. Для того чтобы определить полное содержание такого рода статей, приводимых в ДР, необходимо сопоставить ранее действующий текст договоров с теми изменениями, которые предлагаются к включению в ДЕС и ДФЕС Договором о реформе. Конечно, это не облегчает работу с оригиналом. Гораздо проще выглядят, понимаются и усваиваются консолидированные тексты. Впервые такого рода работа была проделана аппаратом ЕС еще в период подготовки и подписания Амстердамского договора.

Необходимость такой работы особенно важна, поскольку нередко внешне чисто редакционные поправки на самом деле скрывают довольно существенные изменения, вносимые в положения ДЕС или ДФЕС. Такого рода работа проведена аппаратом ЕС и применительно к ДР. Консолидированный текст опубликован в Официальном вестнике ЕС в мае 2008 года.

Помимо традиционных указаний на пересмотр отдельных статей Договор о реформе вводит в ряде случаев целые блоки новых постановлений. Особенно это касается регулирования областей, ранее недостаточно четко дефинированных или систематизированных в предшествующих актах. Таковы, например, постановления, относящиеся к построению Пространства свободы, безопасности и законности, а равно закрепляющие осуществление начал представительной демократии. Пересмотрены и систематизированы постановления, регулирующие внешние связи ЕС.

Нередко отдельные статьи носят инновационный характер по отношению к ныне действующим учредительным актам. Так, среди постановлений о принципах представительной демократии обращают на себя внимание статьи, устанавливающие возможность и порядок участия национальных парламентов

в законотворческом процессе ЕС и осуществление народной законодательной инициативы. В последнем случае, если предлагаемый законопроект получил поддержку не менее миллиона человек — выходцев из значительного числа государств — членов ЕС, он должен быть в обязательном порядке рассмотрен Европарламентом с применением общей законодательной процедуры. К сожалению, статья носит скорее декларативный, нежели прагматический характер.

Иногда новая редакция меняет сам смысл постановления. Так, в ранее действовавших актах, еще со времен заключения Римских договоров, использовалась формула, гласящая, что Европарламент является представительным органом, поскольку он представляет население государств-членов (ст. 189 Договора о Сообществе). Иначе говоря, представительный характер Парламента напрямую увязывался прежде всего с представительством интересов народов стран, входящих в интеграционное объединение. В новой ст. 14 ДЕС использована несколько иная формулировка. Здесь, в частности, говорится о том, что Европарламент состоит из представителей граждан Союза. Конечно, в данном случае имеет место не просто редакционная поправка. Новый текст практически четко ограничивает круг лиц, которые участвуют в формировании Европарламента, и отсекает все те группы населения, которые не обладают статусом граждан ЕС.

Ряд инноваций содержится в разделе III ДЕС, посвященном институтам ЕС. Благодаря программе реформ, предлагаемых и закрепляемых в ДР, по новому структурируется система институтов ЕС. В их число вводятся два новых: Европейский совет и Европейский центральный банк. Одновременно с приданием Европейскому совету статуса института ЕС учреждается пост Постоянного председателя Евросовета, нечто вроде Президента ЕС.

Значительные изменения вносятся в статус Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. Изменяется не просто его официальное наименование. Если раньше это был Высокий представитель по ОВПБ, то с вступлением в силу ДР он становится Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности, распространяя свою деятельность на всю сферу внешних связей.

За изменением формулировки скрывается весьма существенный пересмотр полномочий Высокого представителя. Формально из текста ДР, в отличие от Конституционного договора, исключено указание на создание поста Министра иностранных дел. Это, конечно, уступка критикам проекта Конституции ЕС, выступавшим против придания ЕС статуса сверхдержавы. По их мнению, Министр иностранных дел ЕС, предусмотренный проектом Конституции ЕС, создавал реальную угрозу суверенным правам государств-членов. Теперь ситуация внешне меняется. Однако статус и функции, которые были предназначены Министру иностранных дел, отныне передаются Высокому представителю.

Причем одновременно решается и проблема двойственности управления внешними делами, которая сохраняется до введения в силу ДР. Наряду с Высо-

ким представителем, занимающимся вопросами ОВПБ, частично конкурирующие функции оставались у члена Европейской комиссии, ведавшего вопросами внешних связей Сообщества. С принятием ДР положение радикально меняется, хотя, на первый взгляд, имеют место лишь незначительные коррективы статуса Высокого представителя, который становится *ex-officio* заместителем Председателя Комиссии. Наименование прежнее, а содержание и объем полномочий весьма схожи с теми, которые намечалось передать Министру иностранных дел ЕС.

Обращает на себя внимание внешне не очень заметная и не совсем понятная корректировка построения судебной системы ЕС. Впрочем, выглядит она действительно несколько странно. ДР сохраняет трехзвенную схему судебной системы ЕС. Она практически уже сложилась и функционирует в модернизированном режиме после известных поправок, внесенных Ниццким договором 2001 года, и новелл, связанных с созданием Суда по делам гражданской службы. Решение принято Советом в 2004 году. Суд по делам гражданской службы начал функционировать в полном объеме с 2006 года. Изменения в рамках этой трехзвенной системы касаются в основном наименования отдельных инстанций. Сохраняется Суд ЕС, который теперь однозначно именуется Судом Европейского Союза. Более странным выглядит изменение, касающееся Суда первой инстанции. Предлагается сменить название этого судебного органа. Причины этого не очень понятны. Они не продиктованы логикой нового текста или его содержанием. Скорее, похоже на некоторые лингвистические упражнения, особенно если сопоставить текст на французском и английском языках. Очевидно, что такая реформа может вызвать лишь путаницу в характеристике структуры судебной системы.

Своего рода новелла состоит также в увеличении числа генеральных адвокатов. Об этом говорится, впрочем, не в основном тексте Договора, а в приложениях к нему. Согласно последнему число генеральных адвокатов повышается с восьми до одиннадцати. Причем, если ранее пять генеральных адвокатов, представлявших ведущие страны ЕС, являлись практически постоянными генеральными адвокатами, а трое назначались от остальных государств — членов ЕС, то отныне число постоянных генеральных адвокатов увеличивается до шести, а число генеральных адвокатов, посты которых замещаются на основе ротации, — до пяти. Инициатором принятия решения была Польша. Она и добилась признания за ней права на пост постоянного генерального адвоката.

Характеризуя ДР, следует отметить, что порой Договор не упрощает и/или систематизирует отдельные уже известные институты. Таковы, например, уточнения, которые вносятся ДР в институт продвинутого сотрудничества. Новый текст носит заметно более усложненный характер. В нем в целом сохраняются такие статьи учредительного акта, которые определяют цели и порядок использования продвинутого сотрудничества. Подтверждается правило, в соответствии с которым акты и действия, предпринятые в рамках продвинутого сотрудничества, связывают только государства, в нем участвующие.

Вместе с тем заслуживает должного внимания и указание на то, что акты и решения, принятые в рамках продвинутого сотрудничества, не являются составной частью *acquis*, и, следовательно, они не обязательны к восприятию государствами — кандидатами на вступление в Союз. Сложившая к настоящему времени практика свидетельствует, что такое положение права ЕС должно учитываться всеми, в том числе третьими государствами, особенно теми из них, которые поддерживают отношения с ЕС. Необходимо твердо знать, является ли подписываемый международно-правовой акт составной частью *acquis*, образующего обособленную часть правовой системы ЕС. Незнание этого положения может привести и приводит к ненужным разногласиям по вопросам применимости соглашения, заключенного ЕС с третьими государствами. Во всяком случае мониторинг в отношении восприятия права ЕС государством, претендующим на вступление в ЕС, не распространяется полностью и безоговорочно на его международные обязательства, связанные с ранее заключенными договорами. Тем не менее, если они противоречат праву ЕС, их надлежит устранить.

Общие начала продвинутого сотрудничества закреплены в ст. 20 ДЕС. Они детализируются в ст. 326–334 ДФЕС и в Протоколе о структурированном постоянном сотрудничестве. Пожалуй, самое значительное изменение, вносимое в эту сферу ДР, составляет распространение концепций и механизма продвинутого сотрудничества в несколько специфичной форме на область оборонной политики. Новые решения предлагаются и в сфере правового сотрудничества. В соответствии со ст. 86 и 87 ДФЕС предусмотрено обращение к более упрощенной процедуре принятия решения о применении продвинутого сотрудничества в отношении создания на базе Евроста европейской прокуратуры и организации полицейского взаимодействия.

В то же время ДР сохраняет возможность для отдельных государств дерогации в отношении евро, Шенгена, оборонной политики, функционирования Пространства свободы, безопасности и законности. Предметная сфера заранее согласовываемой государствами-членами дерогации не только не ограничивается, но и расширяется. Она распространена на признание ими обязательной для себя Хартии основных прав и свобод ЕС.

Самостоятельный блок постановлений вводится в ДФЕС путем включения раздела, посвященного Пространству свободы, безопасности и законности. В рамках этого раздела вычленяется пять глав, которые соответственно содержат общие положения, положения, относящиеся к контролю на границах, убежищу и миграции, а равно главы, посвященные сотрудничеству судов в гражданско-правовой и уголовно-правовой сферах. Новая глава регулирует сотрудничество полиции.

При работе с ДФЕС необходимо обратить внимание на так называемые горизонтальные постановления Договора. В них даются пояснения или разъяснения терминов, которые непосредственно используются в договорном тексте. Причем

замена терминов может иметь иногда весьма существенное значение. Например, ныне используемое выражение «Совет, действуя в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 251» заменяется формулой «Европейский парламент и Совет, действуя в соответствии с общей законодательной процедурой». Вместо формулы «Совет, собирающийся на уровне глав государств и правительств» применяется «Европейский совет». Термин «общий рынок» повсеместно заменяется термином «внутренний рынок». Термин «эю» заменяется на «евро» и т.п. В этом же разделе, посвященном горизонтальным постановлениям, даются точный перечень и нумерация статей, в которые вносятся терминологические изменения.

Среди постановлений ДФЕС определенной новизной отличаются положения, которые касаются статуса органов и порядка функционирования организационно оформленной группы государств, чьей национальной валютой является евро. Одновременно устанавливаются также основания, на которых строятся взаимоотношения еврогруппы с государствами, не входящими в настоящее время в ее состав (с вступлением 1 января 2009 года Словакии общее число участников еврогруппы достигло 16).

В заключительной седьмой части ДФЕС (общие и заключительные положения) приводятся постановления протокольного характера. Наиболее важными из них являются относящиеся к порядку ратификации и вступления Договора о реформе в силу.

Отдельный, весьма важный и не меньший по объему блок документов, образующих ДР, составляют протоколы, приложения и декларации. Они затрагивают примерно тот же круг вопросов, что и сам Договор.

Согласно ДР протоколы (их 37), каждый из которых имеет свое наименование и номер, и Приложения I и II к ДФЕС образуют неотъемлемую составную часть учредительных актов. Они, как правило, существенно дополняют собственно договорные тексты либо вводя более детализированные нормы, регулирующие статус отдельных институтов, либо уточняя и разъясняя значимость конкретных постановлений, содержащихся в договорах. Таковы, например, Протокол № 1 «О роли национальных парламентов в ЕС»; Протокол № 2 «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности»; Протокол № 3, содержащий Устав судебной системы ЕС; Протокол № 4, содержащий устав ЕЦБ и ЕЦБ; Протокол № 8 «О присоединении ЕС к ЕКПЧ» и др. Некоторые протоколы, например № 20 и 21, трактуют более частные вопросы, касающиеся особых позиций Великобритании и Ирландии.

Учредительные договоры не детализируют правовой режим протоколов. Между тем практика и содержание самих протоколов свидетельствуют, что применяемый правовой режим не всегда единообразен. Так, согласно Протоколу № 3, содержащему Устав судебной системы ЕС, и Приложению к нему, регулиющему статус Суда по делам гражданской службы, процедуры пересмотра

и внесения изменений далеко не идентичны. Положения, закрепляющие принципы судостроительства и судопроизводства, могут изменяться только в том же порядке, что и сами учредительные договоры. Положения, детализирующие и уточняющие процедурные и технические вопросы, изменяются на основе решений, выносимых единогласно Советом ЕС при содействии и участии других институтов. Они передаются на ратификацию государствам-членам не требуют.

Неоднозначны роль и значение деклараций, входящих в пакет документов, включаемых в ДР. В целом их насчитывается 65. Они подразделяются на три группы. Первую группу — группу А — образуют декларации, относящиеся к постановлениям Договоров. Таковых 43. Они уточняют, главным образом, порядок и условия применения отдельных статей или положений. Таковы, например, Декларация № 1 «О Хартии основных прав и свобод ЕС», еще раз повторяющая, что сама по себе Хартия не создает новых компетенций и не устанавливает новых задач и целей. Декларация № 18 еще раз подчеркивает, что любая компетенция, не переданная Союзу учредительными договорами, остается в ведении государств-членов.

Вторую группу — группу В — образуют декларации и приложения к протоколам. Таковых 7. Большинство из них касается Шенгенских достижений.

Третью группу — группу С — составляют декларации отдельных государств или групп государств по поводу понимания и применения отдельных договорных постановлений. Таковых 14.

ГЛАВА 2

Формирование единой правовой системы ЕС

Программа реформ, намеченная новыми учредительными актами, радикально трансформирует правовую составляющую европейской интеграции. Одновременно с ликвидацией системы трех опор и упразднением Европейского сообщества прекращает формально свое существование право Европейских сообществ. Учреждается единая правовая система — право Европейского Союза. В силу узаконенного в ДР наследования Европейского сообщества Европейским Союзом и принципа правопреемства право Союза полностью воспринимает арсенал правовых установлений, наработанных Сообществом.

2.1. Понятие права ЕС и его особенности

Существует множество ответов на вопрос о том, что есть право. Обусловлено это полифункциональностью права, спецификой его формирования и функционирования. В правоведении особое внимание обращают на то, как и каким образом право осуществляет свою функцию регулятора общественных отношений. Совершенно очевидно, что в этом случае необходимо принять во внимание характер регулируемых отношений, целевые установки, которые

определяют направленность воздействия права на общественные отношения. К числу важнейших параметров, определяющих природу права, относят порядок установления и применения правовых норм, круг субъектов правовых отношений, источники права, средства его защиты и обеспечения применения.

Право всегда — это прежде всего система правовых норм. Иначе говоря, это систематизированный свод правил, которыми обязаны руководствоваться все субъекты права, включая физические и юридические лица, а равно государство и его институты. В зависимости от круга регулируемых отношений вычлениют обычно внутреннее национальное право и международное право. С точки зрения предмета регулирования формируются отрасли права, осуществляется систематизация правовых норм.

Принципиально новым явлением в общественно-политической жизни и эволюции права стало появление с середины прошлого века новой автономной и самостоятельной правовой системы, каковой является интеграционное право. Именно к этой категории принадлежит право Европейского Союза. Одна из главных отличительных особенностей права ЕС состоит в том, что оно не идентифицируется ни с национальным правом государств — членов ЕС, ни с действующим международным публичным правом.

Право ЕС с точки зрения пространственного применения носит региональный характер. Его действие распространяется на относительно замкнутую группу государств, принадлежащих к одному общему географическому региону. Строго ограничена сфера применения интеграционного права. Его предметная юрисдикция в основном совпадает с кругом ведения интеграционного объединения. Это последнее обладает только той компетенцией и полномочиями, которыми ее наделяют государства — участники объединения. Создание такой правовой системы — результат целенаправленных усилий, достижения которых закреплены в соответствующих актах.

Интеграционное право носит преимущественно наднациональный характер. Его положения образуют не только автономную и самобытную правовую систему, но и обладают приоритетом по отношению к национальному праву.

Формирование и утверждение права ЕС неразрывно связано с созданием соответствующих интеграционных объединений.

Официальной датой рождения ЕС принято считать 25 марта 1957 года. В этот день в Риме были подписаны два учредительных договора, которые получили наименования Договор об учреждении Европейского экономического сообщества и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии. Конечно, обращаясь к истокам, можно указать и на более ранние даты начала интеграционного процесса. Многие авторы считают, что к их числу следует отнести создание Европейского объединения угля и стали, образованного на основе Парижского договора 1951 года, или формирование Совета Европы и заключение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод,

подписанной в Риме 4 ноября 1950 года. Каждая из этих дат действительно символична. Они отражают важные ступени становления европейских интеграционных объединений. Учитывая, что сама интеграция — это не статика, а процесс, можно называть и иные более ранние или поздние даты. Достаточно вспомнить, что собственно Европейский Союз был образован в 1992 году на основе соответствующего договора, подписанного в Маастрихте.

Изменение условий, объема и характера целей и задач интеграции неизбежно порождает необходимость в структурных реформах. Они закрепляются в нормах права, нацеленных на повышение эффективности и управляемости интеграцией. Глубинная реформа права ЕС, отвечающая этим целям, намечена Договором о пересмотре учредительных актов Европейских сообществ и Европейского Союза, подписанным в Лиссабоне в декабре 2007 года. Договор о реформе предусматривает трансформацию и дальнейшее развитие наднационального интеграционного права. Он закрепляет исчезновение права Сообществ как одной из составляющих права ЕС и конституирование права Европейского Союза в качестве единственной и единой правовой системы Европейского Союза. Формально это должно было быть осуществлено с завершением ратификационного процесса и вступлением в силу Лиссабонского договора 1 января 2009 года. Предполагается, что процесс ратификации будет завершён в 2009 году. По состоянию на апрель 2009 года основополагающий договор ратифицировали 25 из 27 государств-членов.

В научной и публицистической литературе можно встретить весьма разнообразные подходы и оценки того, что представляет собой право ЕС. По мнению многих конституционалистов, в частности тех, кто занимается институциональной структурой ЕС, эта правовая система воспроизводит основные постулаты конституционного права государств Европы. С этим связаны различные гипотезы и концепции формирования и становления Европейского Союза в качестве федерации или новой сверхдержавы, претендующей на особое место в современном миропорядке. Весьма распространен и иной взгляд, пожалуй, доминирующий в российской юридической науке, согласно которому право ЕС — это лишь региональная или субрегиональная разновидность международного права. Иначе говоря, можно предположить, что эта правовая система ничем особенным, по сравнению с общим международным правом, не отличается.

Конечно, каждый исследователь того или иного общественного явления может претендовать на собственную точку зрения и собственную трактовку того или иного исследуемого объекта. В результате умозрительных заключений возможна и допустима такая точка зрения, которая относит право ЕС к региональным разновидностям международного права или даже, в экстремальном выражении, ведет к отрицанию того, что право ЕС реально существует.

Важно, однако, учесть, что все подобные оценки и точки зрения полностью противоречат официальной позиции самого Европейского Союза. Соответ-

ственно, отказ от признания самобытного и автономного характера права ЕС в качестве самостоятельной правовой системы неизбежно влечет за собой негативные последствия для государств или иных субъектов права, противящихся признанию особой природы права ЕС.

Согласно учредительным актам ЕС единственным институтом, призванным обеспечить легитимное толкование и единообразное применение права ЕС, является Суд ЕС. Начиная с известного постановления по делу Коста, вынесенного 15 июля 1964 года, Суд ЕС во всех случаях, когда он затрагивал этот вопрос, всегда и неизменно подчеркивал, что право ЕС является самобытной, автономной и самостоятельной правовой системой, не идентичной ни национальному праву государств-членов, ни международному праву. С такой трактовкой обязаны считаться не только все субъекты права ЕС, включая национальные государства, входящие в состав ЕС, и его институты, но также физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией. С этой официальной позицией ЕС не могут не считаться также третьи государства и международные организации, поддерживающие отношения с ЕС.

Отказ от признания самобытности и самостоятельности права ЕС, безусловно, осложняет развитие договорных отношений соответствующих третьих государств с Европейским Союзом. Более того, в тех случаях, когда физические и юридические лица, подпадающие под юрисдикцию ЕС, отказываются подчиняться предписаниям права ЕС, они тем самым ставят себя в положение правонарушителя, влекущее за собой ответственность. Российские авторы, отвергающие право ЕС или признающие его лишь разновидностью международного права, никак не могут рассматриваться как правонарушители. Они вполне могут занимать такую позицию, если находят достаточно аргументов и доводов для ее обоснования. Однако при этом никак нельзя упускать из виду, что подобная позиция, если ее занимают официальные лица или инстанции, может нанести прямой ущерб Российскому государству.

В порядке подтверждения оценки природы права ЕС приведем выдержку из решения Суда ЕС по делу «Фламино Коста против ЭНЕЛ» от 15 июля 1964 года (дело № 6/64): «В отличие от обычных международных договоров Договор ЕЭС создал свою собственную самостоятельную правовую систему, которая со вступлением Договора ЕЭС в силу стала составной частью правовых систем государств-членов и положения которой обязаны применять их суды» (Суд Европейских сообществ. Избранные решения. — М.: Норма, 2001). Весьма показательна и интересна отсылка к этому решению Суда, содержащаяся в документах Договора о реформе (Декларация № 17 относительно верховенства права ЕС).

Существенное значение для трактовки права ЕС и оценки его соотношения с международным правом имеют новейшие постановления Суда ЕС, относящиеся к вопросам прямого действия норм международного права на территории ЕС и вопросам ответственности. Суды ЕС в решениях 2004–2008 годов подтвердили,

что акты международных организаций, за исключением решений Совета Безопасности ООН, не имеют прямого применения на территории ЕС. Соответственно, решения СБ ООН не могут быть оспорены в судах ЕС. Возможность судебного обжалования распространяется лишь на акты, обеспечивающие их применение. В решении, принятом в 2006 году по делу Комиссия против Ирландии, Суд признал, что обращение государства — члена ЕС к арбитражному разбирательству на основе международных конвенций по вопросам, входящим в юрисдикцию ЕС, является неправомерным. Соответствующие решения не могут иметь юридической силы на территории Европейского Союза (так называемое дело МОКС).

Существует также целая серия решений Суда по вопросу о статусе договоров, заключаемых ЕС с третьими государствами и международными организациями. Постановления этих договоров являются, безусловно, обязательными для государств-членов и институтов ЕС. Эти последние ведут переговоры с третьими государствами и международными организациями независимо от того, относятся ли заключаемые договоры только к сфере исключительной или совместной (смешанной) компетенции. (Классикой в этом отношении считают постановление Суда от 31 марта 1973 года (дело № 22/70), заключение Суда ЕС № 1/94 от 15 ноября 1994 года относительно компетенции Сообществ на заключение международных соглашений в сфере услуг и защиты интеллектуальной собственности и заключение № 2/94 от 28 марта 1996 года по вопросу о присоединении Сообществ к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.)

Конечно, было бы неверно оспаривать международно-правовое происхождение учредительных актов, даже если они весьма специфичны и отличаются от иных международных договоров. Главное, однако, состоит в том, что по своим основным параметрам право ЕС носит чрезвычайно специфичный и реально автономный характер. Различен предмет регулирования. Международное публичное право регулирует отношения между государствами. Международное частное право регулирует гражданско-правовые отношения с иностранным элементом. В том, что касается права ЕС, оно регулирует отношения, возникающие в процессе формирования и функционирования интеграционных объединений. Это интеграционное по своей природе право, которое носит преимущественно наднациональный характер. Различен круг субъектов: в международном праве это прежде всего и почти исключительно суверенные государства и международные организации; в рамках права ЕС это государства — члены ЕС, институты ЕС, а равно физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией ЕС. Отличен порядок формирования норм права ЕС. Они создаются в основном и преимущественно институтами ЕС. Отличается также порядок применения и способы защиты правовых норм. В рамках ЕС главным институтом, обеспечивающим юрисдикционную защиту права ЕС, выступают судебные органы ЕС и государств — членов ЕС. Контроль за соблюдением права ЕС осуществляется Европейской комиссией под надзором судебных органов ЕС.

Договор о реформе, строго и неоднократно настаивающий на том, что ЕС обладает только теми полномочиями, которые ему переданы государствами-членами, в то же время не только не ставит под сомнение отличительные черты и особенности права ЕС, но и, напротив, особо подчеркивает их роль и значение. Характеризуя порядок присоединения ЕС к международным соглашениям и организациям и, в частности, закрепляя условия присоединения ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ДР указывает, что оно ни в коем случае не должно влечь за собой умаление автономии и отказ от учета особенностей права ЕС.

Анализируя эволюцию права ЕС, важно обратить внимание еще на одну очень важную особенность этой правовой системы. Действующие акты и судебная практика подтверждают различие в понятиях «правовая система» и «правовые достижения ЕС» (*acquis*). Акты и решения, принятые в сфере *acquis communautaire*, имеют прямое действие и подлежат прямому применению на территории стран ЕС. Они являются обязательными для восприятия всеми вновь вступающими в ЕС государствами. Это положение чрезвычайно важно при решении вопроса о внешних действиях и связях ЕС. Так, решения и акты, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, составной частью *acquis communautaire* не становятся. Соответственно, ЕС не обеспечивает в правовом плане и не гарантирует восприятие вновь вступающими в состав ЕС государствами *всех* ранее заключенных ЕС договоров и соглашений.

По общему правилу международные договоры, заключаемые совместно ЕС и государствами-членами с третьими государствами и международными организациями (так называемые смешанные соглашения), не имеют автоматического прямого действия в ЕС. В данном случае возможность прямого применения обеспечивается за счет специальных оговорок или судебных процедур, что позволяет отыскивать в рамках смешанных соглашений постановления, которым должно быть придано прямое действие, как это вытекает, в частности, из заключения Суда ЕС по делу Симутенкова.

Сказанное об особенностях права ЕС следует дополнить указанием на то, что с вступлением в силу ДР будет использоваться и применяться только единое право ЕС. Право Сообществ в этом случае будет представлять собой исторический анахронизм и фиксировать практически лишь достижения пройденных этапов развития. Акты, лежащие в основе права Сообществ, в силу принципа наследования и правопреемства обретают статус источников права Союза.

Суммируя все вышесказанное об особенностях и оценке природы права ЕС, можно дать его сжатое и краткое определение.

Право Европейского Союза представляет собой относительно самостоятельную, автономную и специфичную правовую систему, которая носит преимущественно наднациональный характер и призвана регулировать общественные отношения, возникающие и связанные с процессом создания и функционирования

европейских интеграционных объединений. Право Европейского Союза обязательно для всех субъектов права ЕС, коими являются государства-члены, институты, органы и организации ЕС, а также все физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией.

Роль права ЕС как наднациональной по преимуществу правовой системы находит свое отражение в принципах, лежащих в основе формирования и применения права ЕС. К их числу относят верховенство права ЕС, прямое действие права ЕС, интегрированность норм права ЕС в национальное право государств-членов, а равно юрисдикционную защищенность права ЕС. Перечисленные принципы прямо или имплицитно подтверждаются ДР. Он уточняет условия и порядок их применения. Договор о реформе особо подчеркивает и подтверждает верховенство права ЕС (Декларация № 17), а также уточняет порядок прямого действия норм права ЕС. Договор закрепляет роль Суда как важнейшего института, обеспечивающего единообразное понимание и применение права ЕС, его единство и целостность. По-новому решает ДР вопрос юрисдикционной защиты прав граждан ЕС и расширяет арсенал и способы их защиты. Об этом свидетельствуют, в частности, создание и активизация деятельности Агентства по мониторингу соблюдения основных прав и свобод, намеченное присоединение к ЕКПЧ, признание обязательной юрисдикции ЕСПЧ, придание обязательной силы Хартии основных прав ЕС.

2.2. Ликвидация системы трех опор и создание единого правопорядка ЕС

Формирование и утверждение единой правовой системы ЕС неразрывно связано со структурными изменениями. Напомним еще раз их основные вехи.

Европейский Союз был образован в 1992 году. Его учреждение было оформлено подписанием Договора, который по месту его заключения получил наименование Маастрихтский договор. Новый учредительный акт не подменял собой Договор, учреждающий Европейское сообщество (напомним, что именно по Договору 1992 года прежнее наименование Европейское экономическое сообщество было заменено новым — Европейское сообщество). Согласно Маастрихтскому договору Союз «учреждается на базе Европейских сообществ, дополненных сферами политики и формами сотрудничества в соответствии с настоящим Договором» (ст. 1).

Согласно Амстердамскому договору 1997 года к таким новым формам политики и сотрудничества были отнесены, во-первых, общая внешняя политика и политика безопасности, во-вторых, сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере. Такая структура ЕС, несмотря на всю ее нелогичность (с одной стороны, структурированные Сообщества, а с другой — формы сотрудничества), не была изменена ни Амстердамским, ни Ницким договорами. В литературе она получила наименование системы трех опор ЕС (по утверж-

дениям евроскептиков, «хромая опора»). Каждая из трех опор отличалась не только своей предметной и целевой направленностью, но и правовым режимом.

Существенные изменения в структуре и правопорядке ЕС предусмотрены Лиссабонским договором. Он не ликвидирует и не заменяет собой ныне действующие учредительные акты. Формально он лишь предусматривает их изменение. Однако эти изменения столь значительны, что в пору говорить о радикальных переменах в органической структуре ЕС. Европейское сообщество прекращает свое существование. Сам термин «Сообщество» изымается из употребления. Интеграционным объединением, единственным в своем роде, становится Европейский Союз. Согласно новой редакции ст. 2 ДЕС в том виде, как она сформулирована в ДР: «Союз основан на настоящем Договоре и Договоре о функционировании ЕС (именуемых далее Договоры). Оба Договора имеют одинаковую юридическую силу. Союз заменяет собой и наследует Европейскому сообществу».

Приведенное постановление Договора о реформе позволяет выделить сразу несколько чрезвычайно важных аспектов реформ, осуществляемых в правовом устройстве ЕС. Во-первых, Договор изымает из официальных текстов само употребление термина «Европейское сообщество», но он не упраздняет Договор о Сообществе, а трансформирует этот учредительный акт. Договор об учреждении Европейского сообщества будет отныне именоваться Договором о функционировании Европейского Союза. В документах ДР дано скрупулезное перечисление всех статей действующих актов, согласно которым сами термины «Сообщество» или «Договор о Сообществе» заменяются новым текстом.

Во-вторых, два учредительных акта, которые сохраняют свое действие с изменениями и поправками, будут составлять в целом единую правовую основу европейского интеграционного объединения. Таковыми будут Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза.

В-третьих, Договор о реформе подтверждает, что два основополагающих учредительных договора, образующих правовую основу ЕС, имеют одинаковую юридическую силу. Это очень важно иметь в виду, в частности, при разрешении коллизионных споров, а равно в целях обеспечения единообразного толкования и применения Договоров, осуществляемых и обеспечиваемых Судом ЕС.

И наконец, в-четвертых, в приведенном постановлении подчеркивается, что Союз замещает собой и наследует Европейское сообщество на основе принципов правопреемственности. Это постановление исключительно важно для правильного понимания и применения как самих Договоров и актов вторичного права, так и подзаконных и иных актов, изданных на их основе. Иначе говоря, это постановление полностью легитимирует не только положения самих учредительных договоров в их трансформированном виде, но и, что не менее важно, все акты вторичного права, принятые на их основе или принятые ранее и не отмененные и им не противоречащие.

Анализ предусмотренных ДР изменений подтверждает, что формально отныне основной и практически единственной универсальной интеграционной структурой будет выступать только Европейский Союз. Наряду с ЕС продолжает существовать Европейское сообщество по атомной энергии. Но оно носит чисто секторальный специализированный характер и по объему полномочий и сфере применения конкурентом ЕС не является. Только ЕС выступает как интеграционное образование, которому государства-учредители передают принадлежащие им определенные права и полномочия «во имя достижения своих общих целей».

Совершенно очевидно, что созданию единой интеграционной структуры соответствует или должно соответствовать формирование единого правопорядка ЕС. Это находит свое подтверждение в введении единого права Европейского Союза, в исчезновении столь часто использовавшегося в прошлом разделения применяемого права на право Сообществ и право Союза. Отныне в рамках ЕС подлжит применению единая правовая система — право Европейского Союза.

Однако не все так гладко и просто, как это выглядит на бумаге. Конечно, в юридическом плане переход к единому интеграционному объединению, модернизация правовой системы и становление единого права ЕС представляют собой тесно связанные явления и определенный шаг вперед в процессе интеграции. Тем не менее нельзя упускать из виду, что за внешним единством Союза сохраняются значительные различия в порядке осуществления полномочий ЕС в зависимости от сферы их применения. Не вполне однородны применяемые процедуры принятия решений и порядок их исполнения. Достаточно в качестве примера указать на то, что законодательные акты Союза не подлежат применению в сфере общей иностранной политики и политики безопасности, а равно общей политики безопасности и обороны. На них не распространяется обязательная юрисдикция Суда ЕС.

В зависимости от сферы ведения может применяться также различный правовой инструментарий, посредством которого осуществляется та или иная компетенция ЕС. Соответственно, констатируя введение единого правопорядка ЕС, можно говорить пока лишь о некоторых общих принципах и совпадающем осуществлении по определенным параметрам компетенций Союза, не упуская, однако, из виду различий, существующих в отдельных областях ведения ЕС. В какой-то мере с этим связано наличие не только Договора об образовании ЕС, устанавливающего общие начала, принципы, цели и порядок их достижения, но равно Договора о функционировании ЕС, который конкретизирует условия принятия решений и, соответственно, достижения целей, а равно дефинирует тот правовой инструментарий, который в каждом конкретном случае подлежит применению. Свое конкретное проявление это находит не только в вычленении разных сфер ведения, но и в наличии разных категорий компетенций ЕС. Детальный характер сути и порядка определения сфер ведения и осуществления компетенции находят свое воплощение в формировании и развитии системы права ЕС.

В учебно-методическом плане напрашивается совершенно четкий вывод. Необходимо знать не только позитивное общее европейское право, но и его концептуальные основы, основные элементы и отрасли. В определенной мере тому служит и настоящее пособие, акцентирующее внимание на основных новациях и изменениях в правопорядке ЕС.

2.3. Сфера ведения и основные категории компетенции ЕС

Согласно Договору о реформе Европейский Союз выступает в роли правопреемника по отношению к Европейскому сообществу. Соответственно, в ведение ЕС переходят все те области, которые в прошлом включались в компетенцию Европейского сообщества, а равно те, которые принадлежали Европейскому Союзу. Исходя из этой посылки, в учредительных договорах определяются круг ведения, характер и пределы компетенции ЕС. Последнему аспекту авторы ДР придавали и придают особенно важное значение. В тексте ДР при каждом удобном случае акцентируется, что Союз обладает только теми полномочиями и осуществляет только ту компетенцию, которые напрямую переданы ему государствами-учредителями.

Новеллы, привносимые в эту сферу Договором о реформе, на первый взгляд кажутся не очень значительными. Это всячески подчеркивают и государства, подписавшие ДР. Тем не менее предлагаемые перемены нередко имеют принципиально важное значение, даже если они и подаются под видом редакционных уточнений. Так, например, в качестве исторической первоосновы в перечне основных ценностей ЕС появляется указание на религиозное наследство. Внешне может быть не очень значительное изменение, но ведь в дверь ЕС стучатся не только христианские государства. Как будет решаться конкретно этот вопрос, учитывая, что присоединение к учредительным актам и восприятие закрепленных в нем ценностей — обязательное условие вступления в ЕС, покажет будущее. Можно, однако, предположить, что решение этого вопроса будет далеко не простым. Несмотря на всемерное выпячивание того, что ДР не расширяет полномочия и не изменяет компетенцию ЕС, не вводит принципиально важных новых процедур, в учредительных актах закрепляются изменения, весьма существенно если не изменяющие, то влияющие на компетенцию Союза. Среди таких наиболее значимых решений выделяется признание обязательной силы Хартии основных прав, провозглашенной в Ницце в 2000-м и адаптированной в 2007 году. До ратификации ДР этот важнейший правовой документ юридической силы не имеет. Предполагалось, что Хартия войдет структурно в Конституцию ЕС и тем самым обретет силу конституционного акта. Однако Конституционный договор одобрен не был. Таким образом, проблему решить не удалось. Исправленные Договоры о Союзе и о функционировании ЕС текст Хартии не воспроизводят. Однако в эти два основополагающих акта включено прямое указание на придание Хартии юридической силы. Одновременно

в документах ДР решается вопрос о соотношении Хартии и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это особенно значимо, учитывая, что в трансформируемых Договорах подтверждается намерение ЕС стать коллективным участником ЕКПЧ и признать обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека.

ДР содержит постановления, вносящие серьезные уточнения в регулирование компетенции ЕС и порядок ее осуществления. Согласно этому акту в Договор о функционировании ЕС вводится раздел, получивший наименование «Категории и сферы осуществления компетенций Союза». Он включает ст. 2–6 ДФЕС и в целом воспроизводит те пять категорий компетенций ЕС, которые были ранее сформулированы в Конституционном договоре. Сделано это, однако, в редакционном плане более осторожно, и само перечисление видов компетенций подается несколько завуалированно. Тем не менее их можно отчетливо проследить в тексте ст. 2 ДФЕС.

Это, во-первых, *абсолютная*, или иначе *исключительная* компетенция ЕС. Во-вторых, *смешанная*, или *совместная* компетенция ЕС. В-третьих, компетенция ЕС *по координации экономической политики и политики занятости*. В-четвертых, компетенция ЕС в области *общей иностранной и политики безопасности*. В-пятых, компетенция по осуществлению в определенных областях *необходимой поддержки, координации или дополнения действий*, предпринимаемых на уровне государств-членов. Наиболее детально и подробно характеризуются две первых разновидности компетенции ЕС: *исключительная* и *смешанная*.

Исключительная компетенция предполагает закрепление за Европейским Союзом и только за ним осуществления в определенных областях законодательной функции и право принятия иных обязательных правовых актов. Государства — члены ЕС не вправе вмешиваться в регулирование сфер исключительной компетенции. Иное возможно только в случае прямого делегирования полномочий со стороны ЕС или путем принятия подзаконных актов, направленных на их осуществление.

В сфере *совместной компетенции* возможно осуществление законодательной и иной правотворческой деятельности как Союзом, так и государствами — членами ЕС. В этом случае государства осуществляют свою правотворческую деятельность в сфере применения права ЕС только тогда, когда она не урегулирована актами Союза или если Союз отказался от осуществления в ней своей компетенции. В случае, если ранее принятый нормативно-правовой акт Союза был отменен или прекратил свое действие по иным обстоятельствам, регулирование может осуществляться на уровне государств-членов.

Во всех других сферах компетенции (о них несколько ниже) преимущественно используются правовые методы, характерные для смешанной компетенции, либо консультативные процедуры или даже конвенционный режим. В этих областях строгой иерархии актов Союза и государств-членов не предусмотрено.

Более того, в отдельных областях осуществление законодательных полномочий Союзом исключается. Таково, в частности, положение в сфере общей иностранной политики и политики безопасности, которые не подлежат регулированию законодательными актами Союза.

В ДР дается сравнительно подробный перечень тех сфер регулирования, в рамках которых применяется исключительная компетенция. Так, согласно ст. 3 ДФЕС Европейский Союз осуществляет исключительную компетенцию в следующих строго фиксированных областях: таможенный союз; правила добросовестной конкуренции; осуществление финансовой политики государств, валютой которых является евро; охрана биологических ресурсов моря; общая торговая политика ЕС.

При анализе перечня, зафиксированного в ст. 3 ДФЕС, необходимо иметь в виду, что он имеет как внутреннее, так и внешнее выражение. Интересен в этом плане вопрос об исключительной компетенции ЕС в рамках иностранной политики (той ее части, которая сейчас отнесена к внешней деятельности Сообщества). Он вытекает либо непосредственно из договоров, либо из судебной практики ЕС и, в частности, касается осуществления полномочий на заключение договоров с третьими государствами и международными организациями.

Подобное исключительное право Союз осуществляет в нескольких строго детерминированных случаях. Во-первых, если это прямо предусмотрено законодательным актом Союза. Во-вторых, если это необходимо для осуществления внутренней компетенции Союза (концепция внешнего сопровождения им параллельных полномочий). В-третьих, если такой договор затрагивает положения права ЕС и может влечь за собой изменение их содержания и значения.

Процедура заключения таких договоров непосредственно в этом разделе не регламентирована. Ей посвящены специальные постановления, относящиеся к разделу иностранной деятельности. ЕС и только ЕС заключает международные соглашения, обязывающие Союз в целом, в пределах как исключительной, так и смешанной компетенции.

На первый взгляд, перечень видов исключительной компетенции не претерпел существенных изменений. Однако в него вводится весьма важный пункт, связанный с финансовой политикой стран, входящих в еврозону. Важность этого положения особенно значительна, поскольку в перспективе зона евро будет непрерывно расширяться. С 2008 года к 13 ее прежним участникам добавились еще два — Кипр и Мальта. 1 января 2009 года к ней присоединилась Словакия. В условиях мирового кризиса заметно усилились настроения в пользу вхождения в зону евро во многих странах, как состоящих в ЕС, например Великобритания, так и странах, даже не являющихся его членами, в частности Исландия.

Строго исчерпывающее перечисление основных позиций смешанной компетенции Договор не дает. Однако есть ряд правовых документов, в которых были предприняты попытки дать их исчерпывающий список. Такова, например,

специальная Декларация, подготовленная Европейской комиссией в связи с рассмотрением упоминавшегося выше дела МОКС. К сфере смешанной компетенции согласно ДР относятся все вопросы, связанные с созданием внутреннего рынка и осуществлением политик Союза в конкретных областях, таких как сельское хозяйство, транспорт, транспортные сети, энергетика, социальное развитие, обеспечение экономического, социального и территориального сплочения и единства, защита окружающей среды, защита прав потребителей, вопросы здравоохранения. С некоторыми оговорками в эту сферу включены научные исследования, технологические изыскания, изучение космоса. К смешанной компетенции отнесены также сотрудничество во имя развития и оказание гуманитарной помощи со стороны Европейского Союза.

Как вытекает из текста оговорок, их предназначение состоит в том, чтобы решения, принимаемые на уровне ЕС, ни в коем случае не препятствовали осуществлению аналогичных полномасштабных национальных инициатив и программ.

Следует обратить внимание еще на одно очень важное для этой сферы компетенции положение. В Договоре о реформе указывается, что во всех тех случаях, когда имеет место осуществление компетенции, которая прямо не отнесена к той или иной ее разновидности, она квалифицируется в качестве подпадающей под смешанную компетенцию.

Важно отметить еще один аспект, связанный с осуществлением смешанной компетенции. Во всех случаях, когда имеет место спор между государствами — членами ЕС по вопросам не только исключительной, но и смешанной компетенции, он подлежит рассмотрению только Судом ЕС. Передача такого рода спора на рассмотрение международных арбитражных и судебных органов, если даже это предусмотрено международными соглашениями, исключается и признается неправомерной. Это общее правило. Оно имеет капитальное значение для понимания характера отношений между правом ЕС и международным правом. Его четкое подтверждение также дается в постановлениях ДР.

Компетенция в области *координации национальных политик* имеет своим назначением прежде всего углубление экономического сотрудничества в рамках ЕС. В этих целях Совет должен принимать меры, направленные, в частности, на выработку основных ориентиров перспективного развития соответствующих политик. Специальная оговорка касается особых мер, которые могут принимать в рамках еврогруппы государства-члены, чьей валютой является евро. Функции координации осуществляются также применительно к политике занятости и касаются, в том числе, определения основных направлений этой политики. Кроме того, Союз наделяется правом выдвижения собственных инициатив, направленных на обеспечение координации социальной политики.

Определенный интерес представляет перечисление сфер, подпадающих под действие компетенции *поддержки, координации и дополнения деятельности* государств-членов. Сюда отнесены забота о здравоохранении, содействие раз-

витию промышленности, культуры, туризма, улучшение образования, решение проблем молодежи, политика в области спорта, гражданская самооборона и административное сотрудничество. Оговорка, которая в этом случае сделана в тексте Договора, состоит в том, что под компетенцию ЕС подпадают только европейские аспекты осуществления соответствующих политик, особенно в том, что касается достижения поставленных целей.

Раздел ДФЕС, посвященный категориям и сферам компетенции ЕС, не содержит сколько-нибудь детализированных постановлений, относящихся к внешней компетенции Союза. Однако в Договор о функционировании ЕС вводится новая пятая часть, которая напрямую посвящена ее отправлению. Она включает в себя семь разделов, причем часть из них поделена на главы. К этим разделам отнесены, в частности, общая внешняя торговая политика, сотрудничество с третьими государствами и гуманитарная помощь, меры ограничительного порядка, международные договоры и сотрудничество Союза с третьими государствами и международными организациями, статус представительств ЕС. Наконец, в эту же пятую часть включен раздел, содержащий клаузулу солидарности, определяющую характер, сущность и условия взаимодействия и взаимопомощи государств — членов ЕС. Таковы в общих чертах основные категории и сферы применения компетенции Европейского Союза, уровень и степень их реализации.

Важно обратить внимание на то, что толкование и применение учредительных договоров и иных нормативных правовых актов может привести к расширению той или иной категории компетенции без внесения изменений в договорные тексты. Об этом свидетельствует, в частности, вывод Суда ЕС, устанавливающего фактическую монополию на разрешение споров между государствами-членами в пределах исключительной и смешанной компетенции.

2.4. Правовая природа ЕС и особенности его построения и функционирования

Реформа правовой структуры ЕС и уточнение принципов его построения и деятельности подтверждают, что ЕС остается самобытным и своеобразным объединением интеграционного характера. Это не сверхдержава. Подобное определение решительно отвергают авторы нового учредительного договора. ЕС нельзя идентифицировать ни с союзным государством (федерация), ни с союзом-государством (конфедерация) (по мнению некоторых западных комментаторов, ЕС перерос конфедерацию, но не дорос до федерации). ЕС нельзя отнести к классическим международным организациям (свое гражданство, выборные представительные органы, наднациональная компетенция, собственная автономная правовая система и т.п.).

Все это дает основание характеризовать ЕС как самобытное и автономное интеграционное объединение, не идентичное ни национальному государству,

ни обычной международной организации. Разъясняя самобытность ЕС, Договор о реформе уточняет и настойчиво подчеркивает особенности построения и функционирования ЕС. Согласно ДР в основе построения и функционирования ЕС лежат *принцип наделения полномочиями и принципы subsidiarity и пропорциональности*.

Первый из них указывает на специфику правовой природы ЕС и лежит в основе вычленения сфер ведения ЕС (исключительная компетенция ЕС, смешанная и другие виды компетенции ЕС и государств-членов, сферы ведения государства). С его помощью осуществляется делимитация полномочий ЕС и государств-членов.

Принцип subsidiarity лежит в основе порядка осуществления смешанной (совместной) компетенции ЕС и государств — членов ЕС.

Принцип пропорциональности разграничивает сферы ведения и определяет содержание и формы осуществляемых полномочий.

Вопрос о том, каковы правовые основания существования Европейских интеграционных объединений, какова их юридическая природа и что лежит в основе функционирования механизма ЕС, на протяжении многих лет был предметом острой полемики.

В научной литературе довольно широкое распространение получили различного рода концепции, связанные с выявлением природы и особенностей организации учредительной власти в ЕС. Господствующая в правовой науке доктрина легитимации власти, согласно которой власть принадлежит народу, осуществляется только народом и через народ, в какой-то степени была использована и для оценки природы и содержания власти в рамках интеграционного объединения. В определенной степени этому способствовала и содержащаяся в Римских договорах 1957 года формула, согласно которой Сообщества создавались государствами-участниками и народами этих стран. В этом положении не без основания усматривали не только отход от классической формулы формирования международных союзов, но и прямое указание на то, что властные полномочия ЕС опираются на волеизъявление не только государств — членов ЕС, но и населения этих стран. В подтверждение этого довода чаще всего ссылались на то, что депутаты Европарламента избираются непосредственно населением путем прямого, всеобщего и тайного голосования. Нередко делалась ссылка также на то, что Парламент занимает главенствующее место среди институтов власти не только на национальном уровне, но и на наднациональном (во всяком случае, перечень институтов ЕС начинается с Европарламента).

Противники концепции учредительной власти населения стран — членов ЕС обращают внимание на то, что решающую роль в разработке и конструировании наднациональных образований играют государственные институты стран-членов, а не их население. Действительно, как сами учредительные договоры, так и поправки к ним принимались по общему правилу на уровне

руководителей исполнительной власти, т.е. глав государств и/или правительств стран — членов ЕС. Лишь одобренные и принятые ими проекты передавались на рассмотрение национальным парламентам или выносились на референдум. Правило, согласно которому учредительные договоры или поправки к ним вступают в силу только после одобрения на национальном уровне, положения не меняют. Ни население, ни его прямые представители учредительной властью в ЕС не обладают. Проводимые референдумы или иные используемые процедуры одобрения учредительных актов в государствах — членах ЕС сводятся на практике к праву вето. Оно основано и реализуется исключительно на базе национального законодательства. Конечно, при проведении референдума по учредительным договорам и поправкам к ним население может высказаться за или против их одобрения. Голосование «против» равнозначно отклонению учредительного акта. Такого рода случаи уже имели место в истории ЕС, в частности в связи с отрицательными итогами референдумов в Дании и Ирландии при создании и модернизации Евросоюза, которые, правда, были сравнительно быстро преодолены. Отрицательное голосование на референдуме воспрепятствовало вхождению в ЕС Норвегии и Швейцарии. Сорвали реформирование ЕС отрицательные результаты голосования по проекту Конституционного договора во Франции и Нидерландах в 2005 году.

Важнейшее значение, однако, имеет то обстоятельство, что, обладая правом сказать нет, население не обладает правом предложить альтернативные решения или принять участие в выработке каких-то новых предложений. Окончательное согласование поправок или пересмотр действующих и выработка новых договоров — все это осуществляется однозначно на уровне руководителей исполнительной власти в рамках Европейского совета. Опыт подготовки и принятия Лиссабонского договора — еще одно тому подтверждение.

Договор 2007 года предусматривает расширение участия народных представителей в выработке последующих учредительных актов. Он вводит новые процедуры пересмотра учредительных договоров. Одна из них прямо предусматривает созыв Конвента, в котором участвуют не только представители руководящих бюрократических структур, но и непосредственно парламентарии, представляющие как Европарламент, так и национальные парламенты, что косвенно может служить доказательством участия населения в выработке новых учредительных договоров или поправок к ним.

Договор о реформе предлагает еще одну интересную новеллу в этом отношении. Речь идет об использовании института прямой законодательной инициативы. Согласно постановлению ДР в учредительные акты вводится специальный раздел, посвященный принципам представительной демократии и способам ее осуществления в рамках ЕС. В частности, предусмотрено использование института прямой народной законодательной инициативы, что, безусловно, является важным новшеством в праве ЕС. Впрочем, следует сразу

же отметить, что новый Договор не уточняет порядок и не содержит детальной регламентации порядка осуществления прямой законодательной инициативы. Очевидно, для ее осуществления будет использовано национальное законодательство (примерно аналогично тому, как оно используется при выборах в Европарламент) и лишь на заключительной стадии — процедура одобрения законодательных актов институтами ЕС.

ДР действительно несколько расширяет использование демократических процедур. Тем не менее согласиться с доводом о том, что в рамках ЕС народ или население стран ЕС является источником власти в Союзе, весьма затруднительно. Да и сами авторы Договора уточнили, что Европарламент представляет не население, а граждан ЕС. Конечно, развитие элементов представительной демократии в рамках ЕС можно оценивать как позитивное явление. Но само по себе оно не приводит к формированию особой наднациональной государственности, наделяемой полномочиями, помимо государств-членов, непосредственно гражданами ЕС.

Более или менее четкий ответ на вопрос о том, каковы генезис и правовые основы происхождения и осуществления наднациональных полномочий в рамках ЕС, дает непосредственно ДР. В нем неоднократно указывается на то, что ЕС учреждается на основе делегирования полномочий и компетенции государствами-членами. Он может осуществлять их только в тех пределах, которые строго определены и зафиксированы в учредительных договорах, заключаемых государствами — членами ЕС.

При решении вопроса о природе ЕС важно иметь в виду те положения, которые выдвигает и формулирует сам ДР. Он вносит кардинальные изменения в структуру ЕС. В нем особо подчеркивается, что само создание и жизнедеятельность Европейского Союза возможны лишь в силу того, что государства-члены передают ему необходимую компетенцию в целях достижения их общих целей. Из текста ДР совершенно четко следует, что ЕС наделяется полномочиями только в результате прямого уполномочия и прямого делегирования компетенции со стороны государств-членов. Ни о какой особой учредительной власти в ЕС речи не идет. Более того, в целом ряде статей специально подчеркивается и обращается внимание на то, что ЕС обладает только теми полномочиями, которые прямо и непосредственно делегированы государствами-членами. К этому добавляется широко применяемая и повторяемая в Договоре формула, согласно которой все полномочия, которые напрямую не переданы ЕС, остаются в ведении государств — членов ЕС.

ДР не только прокламирует и подчеркивает значение общих принципов, лежащих в основе построения и деятельности ЕС, но и раскрывает их содержание. В ДР разъясняется, что принцип наделения полномочиями предопределяет объем полномочий и делимитирует компетенцию Союза. Иначе говоря, он очерчивает определенную границу в осуществлении полномочий Союза. ЕС

осуществляет свои полномочия только в пределах той компетенции, которая закреплена за ним непосредственно в учредительных актах. Кроме того, это должны быть только те полномочия, которые необходимы для достижения общих целей. И наконец, особо важный вывод, который делается и неоднократно повторяется в целом ряде статей учредительных договоров, заключается в том, что полномочия, которые не были напрямую делегированы ЕС, принадлежат государствам-членам. Принцип наделения полномочиями лежит в основе вычленения сфер ведения ЕС. Вместе с тем он определенным образом подводит черту под дискуссией о характере учредительной власти в ЕС (впрочем, это не прекращает саму дискуссию. Критики нового подхода усматривают в выдвигаемой концепции отход от идей интеграции и уступку националистическим силам).

Договор о реформе подтверждает, что ЕС не является, во всяком случае, на данном этапе, некоей новой сверхдержавой, создаваемой на основе волеизъявления граждан ЕС. ЕС остается наднациональной структурой. Он осуществляет свои полномочия только в тех случаях, когда имеет место прямое делегирование компетенции со стороны государств — членов ЕС, и в очерченных ими рамках. Он действует в пределах той компетенции, которой он наделен государствами-членами на основе Договоров. Он обладает ею и реализует ее или должен ее осуществлять во имя достижения общих целей.

К сказанному можно добавить, что во всех тех случаях, когда речь идет об использовании смешанной компетенции, формально дающей право ЕС принимать акты, имеющие преимущественную силу по сравнению с национальными, предусмотрена также и возможность отзыва такого рода актов со стороны ЕС и как бы возвращения компетенции Союза непосредственно государствам-членам, ее делегировавшим.

Соответствующая формула является также определенной новеллой, ранее не фигурировавшей в учредительных актах. Назначение этой оговорки совершенно понятно. Это опять же ответ на критику в адрес Конституционного договора. Его противники решительно выступали против превращения ЕС в некую новую сверхдержаву. Соответствующая критика была учтена при разработке Договора о реформе и достаточно жестко зафиксирована в пересмотренных учредительных актах (почти по принципу «всяк сверчок знай свой шесток»).

Довольно категорично отвергают авторы учредительных актов и попытки выстроить систему институтов ЕС на основе концепции разделения властей. Хорошо известно, что разделение властей действительно является одним из краеугольных оснований построения механизма современного демократического государства. Высшее предназначение этой концепции состоит в создании препятствий для узурпации власти и ограждении прав и интересов человека путем реализации демократических начал построения и функционирования государства. В этом, конечно, выражена прежде всего сама суть этой концепции, а не то, как выстроена каждая его ветвь. Трехзвенный механизм законодательной,

исполнительной и судебной властей существует даже в недемократических государствах. Такая структура может, хотя бы внешне, выстраиваться и в рамках наднационального интеграционного объединения. Действительно, если подходить чисто формально к современной системе институтов ЕС, можно выделить и носителей законодательной власти — Парламент и Совет, и носителей исполнительной власти — прежде всего Комиссия и Совет и, наконец, указать на носителя судебной власти в лице Суда ЕС и других судебных органов ЕС.

Однако применительно к ЕС речь идет совершенно о других целях и задачах, нежели те, которые решаются или должны решаться концепцией разделения властей применительно к национальным государствам. В рамках ЕС задача предотвращения узурпации власти одной из ее ветвей вообще не стоит. Суть проблемы не в этом. Главное заключается в поиске баланса и соотношения полномочий наднационального образования и государств — членов ЕС и обеспечении их сотрудничества. Поэтому применительно к ЕС можно и должно говорить о внедрении принципа пропорциональности, который закреплен в учредительных актах и реализуется в построении и функционировании институтов ЕС. Реализации этой же цели служит и принцип субсидиарности.

Применительно к ЕС использование концепции разделения властей утрачивает свою изначальную значимость и направленность. Она практически становится бессодержательной. Возможно, в определенной мере эту исторически, безусловно, прогрессивную концепцию можно использовать в ЕС в трактовке Д. Локка. В основу созданной им конструкции он положил не триаду властей, столь широко известную по формуле, выдвинутой Ш. Монтескье, а разделение власти между центром и местами. В значительной степени подобное построение можно проецировать и на ЕС. Речь, однако, идет не о разграничении полномочий центра и мест в том смысле, как о них говорил Д. Локк, а о разграничении полномочий и компетенции между Союзом и государствами-членами. В последнем случае использовать постулаты разделения власти между центром и местами было бы, конечно, юридически не вполне обоснованно. Это не соответствует самой природе ЕС, созданного для совместного осуществления общих целей. Более адекватна в этом случае концепция субсидиарности.

Не делая никаких отсылок к концепции разделения властей, авторы Договора о реформе просто не упоминают эту концепцию. Они строго и четко пытаются сформулировать принципы, значимые для построения и функционирования институтов Европейского Союза. Это прежде всего такие принципы, как субсидиарность и пропорциональность. Общая характеристика этих принципов дается в ст. 5 ДЕС и детализируется в приложенном к Договорам Протоколе об осуществлении принципов субсидиарности и пропорциональности.

Согласно принципу субсидиарности необходимые решения и действия предпринимаются на уровне ЕС только в том случае, если они не могут быть должным образом осуществлены или достигнуты на уровне государств-членов.

Не применяется принцип субсидиарности в сфере исключительной компетенции ЕС. Главным образом и преимущественно этот принцип реализуется в рамках смешанной компетенции (вряд ли, например, можно представить себе его использование в сфере общей иностранной политики, политики безопасности или оборонной политики). Еще одна существенная оговорка состоит в том, что, когда речь идет о государствах-членах, имеются в виду не только трудности исполнения на уровне самих центральных властей, но равно также и на региональном или местном уровне. Соответствующий Протокол содержит довольно детализированные постановления, относящиеся к механизму и процессу реализации принципа субсидиарности.

Протокол предусматривает, в частности, что все проекты законодательных актов ЕС должны в обязательном порядке направляться не только Европарламенту, как раньше, но и парламентским учреждениям государств — членов ЕС. Каждый из национальных парламентов обладает двумя голосами, которые распределяются между палатами национального парламента в зависимости от конституционного законодательства страны. В том случае, если 35% предусмотренных голосов национальных парламентов подаются против проекта в связи с несоответствием принципу субсидиарности, такой проект подлежит пересмотру.

Несколько иной, более низкий процент отрицательного минимума голосов предусмотрен при принятии законодательного акта в рамках Пространства свободы, демократии и законности. По получении итогов парламентских процедур Комиссия или иной субъект права законодательной инициативы, выдвинувший этот проект, могут либо принять мотивированное заключение о сохранении проекта на рассмотрении, либо внести необходимые поправки в законопроект, либо, наконец, снять его с повестки дня. В случае, если Комиссия решает поддержать проект, вызвавший замечания или несогласие, она обязана передать свое мотивированное заключение, как равно и заключения национальных парламентов, на рассмотрение Европарламента. С учетом всех этих документов проводится обсуждение в рамках общей законодательной процедуры. Законность соблюдения принципа субсидиарности контролируется Судом ЕС на основании ст. 263 Договора о функционировании ЕС. Для обсуждения и принятия мотивированного заключения национальным парламентам отводится восемь недель. Национальные парламента при необходимости проводят консультации с региональными и местными властями.

Во всех тех случаях, когда речь идет о мотивированных заключениях, связанных с принятием законодательного акта, предусматривается установление соответствия этого акта не только принципу субсидиарности, но в равной степени и принципу пропорциональности. Согласно этому принципу содержание и форма любых актов и действий Союза не должны выходить за пределы того, что необходимо для достижения общих целей, закрепленных в Договоре. Таким образом, в широком смысле слова принцип пропорциональности находит

свое выражение в том, что действия или акты, принимаемые ЕС, не выходят за пределы того, что предусмотрено непосредственно в учредительных актах.

Однако принцип пропорциональности трактуется и в несколько ином смысле. Он предполагает не только разграничение сферы ведения ЕС между государствами-членами, но и разграничение компетенций непосредственно между институтами, органами и организациями ЕС. Констатация нарушения общего принципа разграничения компетенции влечет за собой в случае вынесения судебного решения постановление о ничтожности принятого акта (злоупотребление властью). Когда соответствующий акт принят или действия предприняты тем или иным институтом или органом в нарушение его собственной компетенции, а не компетенции Союза, речь идет преимущественно о злоупотреблении полномочиями. В случае констатации такого факта Судом принятый акт считается недействительным.

Одним из важнейших средств осуществления контроля за соблюдением принципа пропорциональности институтами, органами и организациями ЕС является предоставленное всем институтам право обращения в Суд ЕС с иском о защите своих полномочий. Оно возможно всякий раз, когда, по мнению истца, имеет место нарушение принадлежащей ему компетенции или в целом неправильная квалификация тех или иных действий и актов соответствующего института ЕС.

Одним из инструментов согласования компетенции или осуществления компетенций отдельными институтами, особенно в тех случаях, когда необходимо взаимодействие институтов при подготовке или принятии решений, являются межинституциональные соглашения. Они, как правило, заключаются по процедурным вопросам, но затрагивают весьма существенные и важные аспекты функционирования ЕС. Таковы, например, межинституциональные соглашения по бюджетным вопросам. Они позволяют уже на предварительной стадии снять противоречия, которые возникают при подготовке проекта бюджета ЕС и внесении его на рассмотрение Европарламента. Учитывая то обстоятельство, что в подготовке проекта и в принятии бюджета, а равно долгосрочных финансовых планов важнейшую роль играют и Совет, и Европарламент, и Комиссия, наличие таких соглашений позволяет упростить решение одного из сложнейших вопросов функционирования ЕС.

Это приобретает особенно важное значение на современном этапе, поскольку Договор о реформе вносит весьма существенные коррективы в процедуру подготовки и принятия бюджета Союза и долгосрочных финансовых программ. Действующие постановления, предусматривающие совместное участие Совета и Европарламента в решении вопросов утверждения проекта, отдают преимущественное право определения расходов Совету. Правда, одновременно предусмотрено, что несогласие Парламента с предложениями Совета может повлечь за собой отказ в его одобрении со стороны наднационального представительного органа. В этом случае законопроект о бюджете не может вступить в силу.

Новелла, предлагаемая ДР, предусматривает существенную корректировку процедуры. Отныне Европарламент получает право утверждать не только факультативные, но и обязательные расходы, что в значительной мере повышает его роль и значение в решении финансово-бюджетных вопросов ЕС. Совершенно очевидно, что согласование действий и взаимоприемлемая процедура становятся в этом случае особенно необходимыми.

Межинституциональные соглашения могут распространяться и на другие сферы, играть важную роль в уточнении компетенции институтов и их взаимодействия при участии в процедуре принятия решения двух или более институтов ЕС. В отчете о деятельности ЕС за 2007 год обращается особое внимание, в частности, на разработку мер по упрощению законодательной процедуры и ее ускорению при соблюдении принципов открытости, ответственности и эффективности.

Значительную роль в контроле за соблюдением общих начал разграничения компетенции, особенно в плане борьбы против злоупотреблений и в интересах реализации и защиты принципа пропорциональности, играют органы и организации специализированного контроля. Несколько повысилась роль Омбудсмана ЕС, осуществляющего контроль в сфере административной деятельности. Активизировалась деятельность Агентства по контролю за соблюдением прав человека, начавшего работать в 2006 году. Таким образом, принцип пропорциональности выступает как правовая основа определения легитимной компетенции Союза и одновременно разграничения компетенции между институтами, органами и организациями ЕС.

Принцип наделения полномочиями лежит в основе построения и жизнедеятельности ЕС, определяет сферу его ведения. Принципы субсидиарности и пропорциональности определяют порядок его функционирования, структуру и практическую деятельность институтов, органов и организаций (агентств) ЕС.

Как позитивное начало можно отметить, что ДР более четко, нежели предыдущие учредительные акты, определяет роль и содержание принципов, лежащих в основе построения и функционирования ЕС.

ГЛАВА 3

Основные устои, цели, задачи и принципы Европейского Союза

3.1. Общие положения

Приверженность общим идеалам, устоям и ценностям — одно из важнейших условий формирования и стабильности интеграционных объединений. Применительно к общим идеалам речь идет об объединяющих исторических ценностях, моральных устоях, получивших свое отражение и закрепление

в общественном сознании. Право не устанавливает эти ценности и идеалы, оно лишь фиксирует и подтверждает их существование, на них основывается и опирается, что обеспечивает его максимально полную реализацию. На базе общих ценностей формируется институциональная структура, определяются закрепляемые в праве цели и задачи, которые ставит перед собой интеграционное объединение. Общность устоев придает интеграционным процессам стабильность и определенную направленность. основополагающие ценности в основном остаются неизменными и по общему правилу сохраняются и провозглашаются во всех учредительных актах ЕС. Непосредственно в документах они могут по-разному формулироваться, претерпевать определенные изменения, но по своей сути остаются, в принципе, неизменными.

Основополагающие ценности, заложенные в фундамент интеграционного образования, предопределяют характер и способы достижения тех целей, которые оно (это интеграционное объединение) перед собой ставит. Практически такого рода цели и задачи формулируются и реализуются в рамках стратегии развития, которая также может претерпевать определенные изменения на тех или иных этапах эволюции интеграционного процесса в зависимости от внутренней и внешней конъюнктуры. Цели и вытекающие из них задачи получают закрепление в нормативных правовых актах. Это прежде всего учредительные договоры, а также акты, принятые в их развитие. Они непосредственно отражают специфику встающих пред ЕС проблем, а равно определяют средства, условия и пути достижения поставленных целей. Соответственно, в учредительных договорах может определяться общая цель, например достижение экономического и социального прогресса. В актах, принимаемых во исполнение договора, определяются структуры, на которые возлагается решение вытекающих из этой цели задач, материальные средства, необходимые для их достижения, условия и сроки их реализации.

О том, как эволюционировала постановка задач, связанных с решением проблем стабильного экономического подъема и развития с момента создания Европейских сообществ и по настоящее время, можно проследить на конкретных примерах. Одной из главных задач, которая была выдвинута с образованием Европейского экономического сообщества (ЕЭС), стало формирование общего рынка. По мере эволюции Сообществ, продвижения по пути, намеченному в первоначальном учредительном акте, в решение поставленной задачи вносятся существенные коррективы. Единый европейский акт 1976 года формулирует в качестве новой задачи переход к построению единого внутреннего рынка. Показательно, что в этом Акте дается одновременно и весьма четкое, что не очень часто встречается в рамочных актах, определение того, что понимается под единым внутренним рынком. Вплоть до последнего времени решалась как бы параллельная и взаимосвязанная двуединая задача — завершение формирования общего рынка и построение единого внутреннего рынка. ДР уже не

содержит постановлений, относящихся к общему рынку. Они отсутствуют в тексте Договора. Речь идет о дальнейшем развитии и углублении единого внутреннего рынка. Цель остается неизменной, задачи меняются.

Всю свою практическую деятельность, описываемую при формулировании целей и задач, ЕС должен осуществлять на базе не только общих начал, но и принципов, которые лежат в основе построения и функционирования интеграционных объединений.

Такого рода принципы, лежащие в основе построения самого интеграционного образования, а равно определяющие порядок и условия его деятельности, находят непосредственное отражение и закрепление в учредительных актах. Показательна в этом отношении ст. 6 Маастрихтского договора о Европейском Союзе, которая определяет принципы построения и деятельности ЕС. Они остаются неизменными вплоть до введения в действие Лиссабонского договора. Он уточняет и предлагает определенные коррективы, связанные с общей программой сформулированных в нем реформ.

Как правило, в учредительных актах не даются формулировки, раскрывающие содержание основных понятий и проводящие различия между устоями, ценностями, целями, задачами и принципами. Нередко в рамках одной и той же статьи или блока статей учредительного акта определение конкретных ценностей, целей, задач и принципов дается вперемежку, что порой затрудняет их понимание и восприятие. В учебной литературе это приводит к тому, что иногда смешивается понимание принципов, лежащих в основе построения интеграционного объединения, и принципов, которые определяют порядок деятельности институтов ЕС в конкретных областях. Конечно, речь идет в действительности о неоднозначных категориях, иначе неизбежно смешение понятий.

3.2. Основные ценности и устои ЕС

В Лиссабонском договоре, как равно и в предшествующих учредительных актах, указание на ценности, лежащие в основе создания, построения и функционирования ЕС, излагаются в Преамбуле. При формулировании этих ценностей, лежащих в основе ЕС, авторы договора о реформе в значительной мере использовали предшествующие документы, в том числе проект Конституционного договора. Одновременно они несколько уточнили ранее встречавшиеся формулировки.

Применительно к основным устоям речь идет о таких нетленных и незыблемых ценностях, как историческое наследие народов Европы. Оно включает в себя, согласно абзацу 2 Преамбулы ДР, культурное, религиозное и гуманитарное наследие европейского континента. Формулировка более чем широкая, особенно если принять во внимание, что историческое наследие континента чрезвычайно разнообразно и многопланово. Учитывая это, авторы Договора уточняют, что историческое развитие приводит к формированию общих или универсальных ценностей. Таковыми выступают неотъемлемые и неотчуждаемые права

и свободы человека, а равно свобода, демократия, равенство и правовое государство. К результатам исторической эволюции отнесены в Преамбуле прекращение разделения европейского континента, приверженность построению объединенной Европы будущего. Соответственно, государства — участники ДР торжественно подтверждают свою приверженность принципам свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а равно принципам правового государства.

Некоторые из формулировок, воспринятые в ДР, вызвали определенную дискуссию, а порой и острую полемику в предшествующие годы. Это относится, например, к указанию на общее религиозное наследие. Конечно, говорить о нем, не уточняя содержания понятия, не вполне корректно. Оно тем более требует уточнения, поскольку государства, ныне входящие в состав ЕС, принадлежат к так называемому христианскому миру. Соответственно, можно полагать, что именно догматы и ценности христианской религии лежат в фундаменте Европейских сообществ и ЕС.

Однако оппоненты этой точки зрения, тем более ее закрепления в Договоре, обращают внимание на то, что в перспективе в составе ЕС могут оказаться государства, доминирующая религия которых не является разновидностью христианства. На протяжении многих лет идут переговоры о вступлении в ЕС Турции. Достигнуто соглашение о придании Турции статуса государства, являющегося кандидатом на вступление в ЕС, со всеми вытекающими юридическими последствиями. Правда, все это еще далеко не предопределяет прием Турции в ЕС. Тем более что против такого решения выступает ряд влиятельных государств в рамках объединенной Европы. Совершенно очевидно, что введение в учредительный договор указания на общность религиозных истоков и традиций еще более осложняет решение вопроса. Тем не менее в Лиссабонском договоре соответствующая формулировка, хотя и в виде указания на религиозное наследие, присутствует. Во что это может вылиться, покажет будущее. Сегодня лишь логично предположить, что наличие такого положения может создать дополнительные трудности при решении вопроса о приеме Турции в состав ЕС.

Приведенному положению о религиозных традициях можно в какой-то мере противопоставить положение Договора, относящееся к углублению солидарности между народами. Согласно ДР оно предполагает уважение исторических, культурных и иных традиций каждого из европейских народов. К этой же группе аргументов можно было бы отнести и положение, подтверждающее уважение национальной самобытности. К числу аналогичных аргументов можно добавить указание на стремление ЕС утвердить собственную европейскую идентичность. Как бы то ни было, судя по выступлениям и заявлениям видных западных политических деятелей и по работам экспертов и исследователей, проблема вхождения в состав ЕС исламского государства остается весьма деликатной и непростой для решения.

Из трудности отыскания компромисса проистекает стремление многих авторов перевести вопрос о возможной конфронтации различных религиозных воззрений и верований в иную, в частности правовую, плоскость. На первый план выдвигается проблема подтверждения универсальных ценностей в виде всеобщих, неотъемлемых и неотчуждаемых прав человека. Впрочем, и в этом контексте ситуация с приемом Турции в состав ЕС остается весьма сложной. Именно против турецких властей вынесено большинство наиболее громких и известных решений Европейского суда по правам человека, связанных с констатацией неправомерности предпринятых ими действий или даже сложившейся практики систематического нарушения требований ЕКПЧ.

С правовой точки зрения проблема уважения и соблюдения основных ценностей, лежащих в основе ЕС, неразрывно связана с соблюдением прав человека. Согласно ст. 2 ДЕС «Союз основан на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства и правового государства, как равно и уважение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются единими для всех государств-членов, общество которых характеризуется плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, господством правосудия, солидарностью, а равно равенством между женщинами и мужчинами».

Приведенная статья служит своего рода юридическим воплощением тех общих положений, который содержатся в Преамбуле ДР. Будучи конкретизированными в юридическом плане, эти положения могут послужить основанием для правовой защиты и осуществления конкретных действий по контролю за соблюдением государствами-членами основных ценностей, лежащих в основе Союза.

Политический контроль за соблюдением основополагающих ценностей прямо предусмотрен учредительными договорами и закреплен и уточнен в ДР (ст. 7 ДЕС). Он определяет возможности и условия привлечения к ответственности государств-членов, коим предъявлено обвинение в нарушении или в посягательстве на основные устои ЕС. Договор описывает соответствующую процедуру и предусматривает возможность наложения санкций вплоть до приостановки прав членства, но не исключения из состава ЕС. Такое ДР не предусмотрено.

Констатация угрозы нарушения основных ценностей относится к компетенции Совета ЕС. Он рассматривает ситуацию на основе мотивированного предложения не менее чем трети государств — членов ЕС, Европарламента или Европейской комиссии. Совет принимает решение большинством в $\frac{4}{5}$ голосов всех своих членов при условии предварительной апробации проекта решения со стороны Европарламента. Вынесению решения должно предшествовать заслушивание представителя привлекаемого к ответственности государства.

На этой стадии Совет может ограничиться вынесением решения о наличии серьезной и реальной угрозы соблюдению основных ценностей, определяемых в ст. 2 Договора. В этом случае Совет адресует свои рекомендации привлекаемому

к ответственности государству. Совет призван также регулярно осуществлять контроль за тем, сохраняются ли условия, причины и мотивы, которые привели к принятию решения, содержащего подобную констатацию.

В том случае, если речь идет не просто о констатации риска нарушения, а непосредственно о тяжелом нарушении устоев ЕС, вопрос рассматривается Европейским советом. Он принимает решение на основе принципа единогласия по предложению не менее трети государств — членом Союза или Европейской комиссии после того, как соответствующая апробация имеет место со стороны Европарламента. Принятию решения о наличии тяжелой и стабильной угрозы со стороны государства-члена ценностям ЕС предшествуют запрос и объяснения обвиняемого государства. Европейский совет предлагает государству-члену представить по поводу выдвинутых против него обвинений необходимые объяснения.

В случае, если на основе проведенного рассмотрения решение, констатирующее серьезную и постоянную угрозу, вынесено, Совет ЕС, принимая решения квалифицированным большинством, может приостановить осуществление определенных прав государством-нарушителем (в их числе запрет или приостановка участия в голосовании представителей правительства данного государства — члена ЕС, включая их деятельность в Совете). Вынося подобные решения, Совет должен, однако, принять во внимание определенные последствия, связанные с приостановлением прав членства в отношении прав и обязательств физических и юридических лиц, связанных с членством в ЕС наказываемого государства. При этом, даже в случае приостановления определенных прав и полномочий, все положения Договора, обязывающие государство — члена ЕС, остаются в силе и подлежат исполнению.

Совет продолжает отслеживать ситуацию, сложившуюся после вынесения решения. В случае, если он сочтет, что произошли позитивные перемены, он может предложить внести соответствующие изменения в решение, вынесенное Советом или Европейским советом. Порядок и условия принятия решения при вынесении такого рода постановлений определяются в ст. 354 ДФЕС. Обращает на себя внимание, что ДР вводит более жесткие процедуры принятия решений в отношении возможной или сложившейся угрозы основным ценностям ЕС, нежели предшествующий учредительный акт. Не исключено, что в определенной степени это связано с имеющим место расширением состава ЕС.

3.3. Цели ЕС

Цели, закрепляемые в праве ЕС, образуют одну из его важнейших сущностных характеристик. Сама по себе прокламация целевых установок не есть нечто новое в праве. Она нередко присутствует и в национальных правовых системах. Суть различий в данном случае не в самом факте целеполагания, а в его месте и роли в праве ЕС.

В национальной практике цели трактуются преимущественно как своего рода декларации о намерениях. В крайнем случае они квалифицируются в качестве рамочных норм, оказывающих определенное воздействие на процесс нормотворчества. Иное положение имеет место в Европейском Союзе.

В праве ЕС формулирование и закрепление целей Союза имеет особо важное и даже приоритетное значение. Подобное положение вытекает из самой сути Союза, который создается государствами-членами во имя достижения общих целей. Соответственно, строгое определение целей — одно из важных условий его существования. Закрепляемые в правовых нормах цели определяют вектор развития ЕС, его юрисдикцию, структуру, построение и функционирование его институциональной системы. Если квалифицировать интеграцию как процесс, то цели определяют его направленность, последовательность и поэтапность.

Все сказанное подтверждает вывод о том, что нормы — цели занимают особое и важнейшее место в праве ЕС. Судебная практика ЕС особенно настойчиво в рамках преюдициальной процедуры устанавливает и закрепляет приоритетный характер норм — целей в случае правовых коллизий, а равно при установлении законности правовых актов ЕС и их толковании.

Закрепляемые в нормах права ЕС цели служат основой для контроля над законностью и функционирования всего механизма интеграции. В свою очередь целевые установки ЕС претерпевают определенную эволюцию по мере развития интеграционного процесса. Эти изменения неразрывно связаны с конкретными историческими условиями становления и эволюции интеграционных объединений и решением ставящихся перед ними задач.

Положения, относящиеся к определению целей ЕС, содержатся во всех учредительных договорах. Ввиду исторических особенностей и условий становления и эволюции европейского права каждый из договоров, образующих правовую основу ЕС, дает сравнительно конкретную трактовку общих целей первоначально Сообщества, а затем Сообщества и Союза. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, подписанный в 1957 году, вполне естественно делает акцент на вычленение целей и задач экономического и социального развития с особым упором на экономических проблемах. Последующие акты (Единый европейский акт 1986 года, Маастрихтский договор 1992 года, Амстердамский договор 1997 года, Ниццкий договор 2001 года) вносят значительные изменения и дополнения в перечень и содержание целей, стоящих перед Сообществом. Связано это прежде всего с расширением круга ведения Европейского сообщества и изменениями в механизме их достижения. В Договорах о Сообществах нередко не только формулируются краткосрочные цели и задачи, но и устанавливаются перспективы развития. Это весьма отчетливо можно проследить на примере реализации таких целей, как построение общего рынка и постепенное создание единого внутреннего рынка.

В рамках всех редакций Договоров о Сообществе определяются также, как правило, основные этапы достижения поставленных целей. Один из наглядных тому примеров — программа построения Экономического и валютного союза. Впервые она была зафиксирована в Едином европейском акте. Основные этапы построения ЭВС закреплены в Маастрихтском договоре.

С подписанием ДЕС в новый учредительный акт вносятся развернутые постановления, относящиеся к целям Союза. Они по общему правилу носят рамочный характер. Это, скорее, цели, выражающие ценностные ориентиры, нежели цели, определяющие практику функционирования институтов и реализацию общих политик. Отличия, присутствующие в Договоре о Сообществе и в ДЭС, в отношении целей в значительной мере отражают направленность вновь принимаемых учредительных актов. Договор о Европейском Союзе, в отличие от предшествующих актов, уделяет значительно большее внимание проблемам внешней политики и безопасности, сотрудничеству в области внутренних дел, решению задач, связанных с гарантиями прав и свобод человека. Соответственно, при определении целей ЕС говорится о внешнеполитической направленности его деятельности, организации и активизации борьбы с преступностью и сотрудничестве государств-членов в этой сфере. Рост угрозы безопасности странам — членам ЕС и сама конкретика исторических событий выдвигают в качестве одного из важных направлений деятельности задачи борьбы с терроризмом, ограждения законных прав и интересов населения и прежде всего граждан ЕС (институт гражданства ЕС появился с подписанием Маастрихтского договора и детализируется в ДР).

Нередко определение целей в каждом из учредительных договоров начинает накладываться друг на друга, появляются определенные повторы, хотя и сохраняются нюансы в конкретных формулировках. Подобная ситуация, конечно, не способствовала пониманию и единой трактовке целей и задач, стоящих перед Сообществами и Союзом. Поэтому при подготовке Конституционного договора была одновременно проведена работа по унификации целей. Это было тем более необходимо, что сами Сообщества как структурный элемент переставали существовать. Ту же тенденцию выработки и закрепления в общих формулах целей Союза сохраняет и Лиссабонский договор 2007 года.

Поскольку правовую основу ЕС образуют, согласно ДР, два учредительных акта — Договор о ЕС и Договор о функционировании ЕС, необходимо было провести определенную унификацию и сосредоточить в рамках одного из договоров постановления, относящиеся к определению целей. Так как общие ценности и принципы построения и функционирования ЕС закреплялись преимущественно в Договоре о Европейском Союзе, вполне естественно, что именно в этом акте были определены и общие цели ЕС в их новой редакции.

Своеобразное «распределение обязанностей» между двумя учредительными актами приводит к тому, что в ДЕС даются установочные цели и соответствующие

рамочные постановления, а конкретика, связанная с их реализацией, содержится преимущественно в постановлениях ДФЕС. Своего рода общим знаменателем для обоих учредительных актов остаются преамбулы каждого из них, в которых отдельные целевые установки повторяют друг друга. Конечно, проведенная работа по систематизации права ЕС позволила в определенной степени упорядочить постановления, определяющие цели Союза. И все же полностью устранить все возможные разногласия в трактовке и регулировании механизма достижения целей авторам текста так и не удалось. Впрочем, это касается преимущественно вопросов, связанных с реализацией отдельных постановлений.

Устранение разногласий либо достигается путем предоставления высшим руководящим институтам права пересматривать процедуру вынесения решений, либо сохраняется в компетенции Суда Европейского Союза. Суд ЕС по-прежнему дает обязательную для всех государств-членов (как и для любых других субъектов права ЕС) трактовку и толкование правовых установлений Европейского Союза. Поскольку оба учредительных акта, лежащих в основе ЕС, не исключают, а порой даже создают предпосылки для возникновения коллизий, их разрешение остается в юрисдикции Суда ЕС.

Постановления, определяющие общие цели ЕС, носят характер рамочных установлений. На их основе формулируются конкретные задачи, порядок и условия их достижения и разрешения. Соответственно, сама формулировка целей выстроена таким образом, чтобы строже определять общее направление деятельности ЕС при опоре на те ценности и принципы, которые в учредительном акте закреплены.

Уже само по себе то обстоятельство, что ДР выступает как основополагающий акт, предусматривающий перспективы развития и программу реформ, неизбежно влияет и на содержание формулируемых целей ЕС. В ДР нет постановлений, которые бы позволяли рассматривать их в качестве критериев систематизации и выявления целей. Цели как таковые прокламируются самим актом, причем нередко авторы текста не слишком строго следуют последовательности их вычленения и сведения в единую систему.

Поэтому, например, при изложении задач внешнеполитического характера они формулируются не только в преамбулах, но и, соответственно, в разделе V ДЕС и в части пятой ДФЕС. Нередко в данной сфере цели излагаются непосредственно в постатейном оформлении. В результате внешнеполитические цели закрепляются в отдельных статьях, применимых к предмету регулирования. Они могут присутствовать также в разных абзацах отдельных статей и не всегда органически связаны между собой. При рассмотрении этих целей, очевидно, будет целесообразным выстраивать их в зависимости от содержательной направленности, определяемой программой деятельности.

Нет достаточной терминологической точности в изложении отдельных целевых установок. Так, в Преамбуле ДФЕС говорится о том, что главной целью

Союза является неуклонное и постоянное улучшение условий жизни и занятости населения. Однако, хотя подобная цель именуется главной, она занимает лишь третье место в перечне целевых установок ЕС. Видимо, надо судить о значимости цели и того, как она сформулирована в Договоре, не по месту ее расположения, а по той роли, которую она играет, и ее значимости для обеспечения существования и функционирования ЕС. С учетом сказанного можно дать перечень общих целей ЕС, сделав, однако, оговорку о том, что место в этом перечне вовсе не означает, что данная целевая установка является более важной, чем все иные. Их, скорее, необходимо рассматривать в комплексе и взаимосвязанно.

Общие цели ЕС изложены в ст. 3 ДЕС. Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что отдельные целевые установки могут фигурировать и в других разделах Договора. Кроме того, нередко цели увязываются с порядком и процедурой их осуществления. Соответствующие положения особенно часто встречаются в Договоре о функционировании ЕС. Условия и порядок их достижения и осуществления определены, в частности, в той части постановлений, которые устанавливают основные категории и виды компетенции ЕС. Порядок их осуществления в решающей степени связан с условиями осуществления компетенции Союза. Эти последние закреплены в разделе I части первой Договора о функционировании ЕС и включают ст. 2, 3, 4, 5 и 6 ДФЕС. Целый ряд важных постановлений, относящихся к целям ЕС, изложен также в разделе II той же части первой, они посвящены общему порядку осуществления компетенции ЕС. Практически речь идет, главным образом, об определении конкретных задач и действий, в которых должны найти свое отражение цели Союза.

Согласно ст. 7 ДФЕС Союз осуществляет контроль за обеспечением единства и монолитности различных политик и действий, принимая во внимание всю совокупность задач и исходя из принципа наделения компетенцией. В ст. 9 того же раздела говорится о том, что при определении и претворении в жизнь политик и действий ЕС он должен принять во внимание потребности в повышении и улучшении уровня занятости, обеспечении адекватных социальных гарантий, борьбы против социальной изоляции, а равно способствовать повышению уровня образования, профессиональной подготовки и здравоохранения. В следующей за этим ст. 10 подчеркивается, что при определении и осуществлении общих политик и действий Союз направляет свою деятельность таким образом, чтобы исключить всякую дискриминацию по признакам расы, пола, этнического происхождения, религиозных убеждений, возраста или иных причин.

Среди общих положений, соблюдение которых необходимо при деятельности, направленной на достижение целей, фигурирует и ряд других важнейших условий. В их числе, например, требования о защите окружающей среды и обеспечении защиты прав потребителей, которые носят характер горизонтальных постановлений. Помимо констатирующих положений, соответствующий раздел содержит также ряд отсылочных норм, указывая зачастую лишь на необходи-

мость разработки соответствующего законодательства и процедуры его принятия. Таковы ст. 14 относительно естественных монополий и ст. 15 о значении принципа открытости для обеспечения надлежащего управления, а равно и последующие статьи ДФЕС. Заслуживает также внимания содержащееся в ДР указание на то, что порядок осуществления общих целей может отличаться определенной спецификой в тех случаях, когда речь идет о зоне евро. Это специально подчеркивается в формулировках отдельных статей и, в частности, той, которая говорит о необходимости координирования экономических политик в рамках Союза. Соответствующие меры и прежде всего выработка основных ориентиров осуществления подобных политик возложена на Совет ЕС. Однако применительно к зоне евро могут быть приняты в этой области и специальные постановления, вырабатываемые при участии органов еврозоны.

Главные, наиболее важные и существенные цели ЕС изложены в ст. 3 ДЕС. Они сформулированы в виде пяти пунктов. В каждом из них раскрываются предназначение Союза, его историческая миссия и роль. Так, в пункте 1 выделяются три главных направления деятельности ЕС. Это, во-первых, защита интересов мира, во-вторых, продвижение ценностей ЕС и, в-третьих, поддержание и обеспечение благополучия и благосостояния народов ЕС. Впрочем, разработчики ДР не пошли далее по предложенной в пункте 1 схеме. В последующих пунктах данной статьи вычленяются главным образом положения, которые, видимо, по мнению авторов Договора, имеют особую значимость и являются особо актуальными для современного состояния европейской интеграции и деятельности Европейского Союза.

На первое место среди конкретизирующих постановлений ст. 3 ДЕС выносятся создание Пространства свободы, безопасности и законности. Подобная цель предполагает деятельность, сочетающую в себе решение вопросов как внутренней, так и внешней политики в их тесной взаимосвязи. Общее пространство предполагает отсутствие внутренних границ. В его рамках обеспечивается свобода передвижения и экономической деятельности. Оно увязывается одновременно с мерами по осуществлению контроля на внешних границах, регулированием права убежища и миграционных процессов. В рамках этого пространства обеспечивается принятие мер по предупреждению преступности и борьбе против ее проявлений, сотрудничество в деле гармонизации права.

Характеризуя данное целевое назначение соответствующего постановления ДЕС, следует обратить внимание на процесс коммунитаризации Шенгенских договоренностей. Одно из первых принципиальных положений жизнедеятельности ЕС — свобода передвижения лиц и свобода предпринимательской деятельности — дополнены постановлениями, которые получили закрепление и развитие в Шенгенских договоренностях (Шенген-1 и Шенген-2). Эти последние и были отчасти закреплены в Амстердамском и Ниццком договорах. Отмечая вычленение в качестве одной из важнейших целей борьбу с преступностью,

нельзя не обратить внимание на то, что в документах и актах Европейского Союза последних лет эта цель в значительной мере детализирована, причем особо важное значение придается борьбе с организованной трансграничной преступностью и терроризмом.

Восприятие в целях ЕС положений, которые еще недавно рассматривались как установки, свойственные реализации концепции продвинутого сотрудничества, свидетельствует о новых тенденциях в правоприменительной и правоохранительной деятельности Европейского Союза. Это тем более важно, что не всегда и не на всех направлениях достижения ЕС, в частности в сфере правового сотрудничества, особенно заметны и ощутимы. В определенной степени подобным формулировкам целей ЕС соответствуют и содержащиеся в ДФЕС новые постановления, детализирующие сотрудничество государств — членов ЕС в различных областях права и обеспечения правопорядка. В какой-то мере выдвижение в качестве цели ЕС построения Пространства свободы, демократии и законности может служить указанием для тех государств — членов ЕС, которые пока все еще не полностью принимают и поддерживают шенгенские договоренности. По состоянию на начало 2009 года в общее шенгенское пространство входили 28 государств, в том числе 3 государства, не состоящие в ЕС (Норвегия, Исландия и Швейцария.) Согласованная позиция ЕС по этой проблеме была одобрена на сессии Европейского совета в декабре 2008 года. С этой позиции ЕС будет выступать и на международной арене.

Центральное место в перечне общих целей ЕС занимают положения экономического и социального характера. ЕС создает внутренний рынок (следует еще раз напомнить, что термин «общий рынок» из новых учредительных договоров полностью изымается). Союз добивается устойчивого и сбалансированного экономического роста и обеспечивает стабильные цены. Его основу, согласно ДЕС, образует высококонкурентоспособная, социально ориентированная рыночная экономика, способствующая росту занятости и социальному прогрессу. К главным целям ЕС отнесено также обеспечение максимально высокого уровня защиты окружающей среды. Включение проблем экологии в число важнейших целей ЕС должно оказать, очевидно, поощрительное воздействие на меры, принимаемые в этой области внутри ЕС. Одновременно подобное указание должно иметь определенные международные последствия, особенно учитывая предстоящее окончание срока действия Киотского протокола и необходимость выработки на международном уровне принципиально важных решений в этой области.

В новой редакции ДЕС подтверждается такая цель, как поддержка и продвижение научного и технологического прогресса. Лапидарность используемой формулы продиктована тем, что никто не ставит под сомнение важность и значимость подобной целевой установки, во всяком случае, на уровне государств — членов. Речь может идти, очевидно, лишь о необходимости конкретизации этой

цели и привлечении большего внимания государств — членов ЕС к решению соответствующих проблем.

Среди целей социального порядка в ДЕС особо подчеркивается борьба с социальной отчужденностью и дискриминацией, обеспечение равенства между женщинами и мужчинами, солидарность между поколениями, защита прав ребенка. ЕС надлежит обеспечивать правовую и социальную защиту своих граждан. Решение всех такого рода задач должно опираться на повышение экономической, социальной и территориальной сплоченности и солидарности государств — членов ЕС. Одновременно ЕС уважает и поддерживает богатство и разнообразие культурных и лингвистических особенностей народов ЕС и обеспечивает защиту и развитие европейского культурного наследия.

К числу целей ЕС отнесен целый ряд постановлений, регламентирующих достижение этой цели, сформулированной в ДФЕС, создание и развитие экономического и валютного союза государств, входящих в еврогруппу, и чьей национальной валютой является евро.

Пункт 5 ст. 3 ДЕС посвящен иностранной политике ЕС и участию и роли Союза в современных международных отношениях. Интересен сам подход к формулированию соответствующей цели. Речь идет, в частности, о том, каким образом ЕС должен выстраивать свои отношения с остальным миром. Иностранная политика ЕС, как и в прошлом, сохраняет экспансионистский характер. ЕС ставит своей целью утверждение и продвижение ценностей и интересов ЕС. Он участвует в защите интересов и прав своих граждан. Исходя из этих положений, ЕС берет на себя миссию сохранения и сплочения мира, поддержания безопасности и обеспечения устойчивого развития всей планеты. Смыслом своих внешних целей ЕС провозглашает упрочение солидарности и взаимоуважения народов и защиту прав человека. К числу важнейших целей ЕС отнесены также борьба с бедностью, защита прав человека и особенно прав ребенка. Осуществляя все эти цели, Союз основывает свою деятельность на поддержке и развитии международного права и уважении принципов Устава ООН.

Положения пункта 5, посвященные изложению внешнеэкономических целей, носят, безусловно, самый общий и в определенной степени даже сумбурный характер. Порой весьма трудно определить, чем вызван тот или иной ценностный ориентир и почему отсутствуют другие целевые установки. В результате соответствующий пункт ст. 3 ДЕС можно квалифицировать как самую общую ориентацию внешней деятельности Союза. Гораздо более конкретный характер носят те постановления, которые касаются иностранной политики и деятельности ЕС в сфере международных отношений. Они изложены в разделе V ДЕС и детализированы в пятой части ДФЕС, в которой выделены положения, определяющие основные направления деятельности ЕС на международной арене. Они в известной мере систематизированы и дают сравнительно полную и более ясную картину того, как будет выстраиваться иностранная политика и внешняя

деятельность ЕС и как будет перестраиваться механизм ее осуществления.

Общие цели ЕС, сформулированные в учредительных договорах, выполняют как бы двоякую функцию: с одной стороны, они отражают и служат претворению в жизнь ценностей и идеалов европейской интеграции. С другой — каждая из этих целей образует правовую основу выстраивания общих политик и осуществления практической деятельности институтов ЕС, направленной на их реализацию. Соответственно, с определенной долей условности можно констатировать, что каждой из целей, сформулированных в ДЕС, корреспондируют постановления, относящиеся к регулированию конкретных областей и сфер деятельности и осуществлению общих политик ЕС. В основном такие корреспондирующие положения системно изложены в Договоре о функционировании ЕС. Исключение составляет лишь сфера внешней деятельности. Раздельно изложены в ДЕС и ДФЕС постановления, относящиеся к регулированию общей иностранной политики и политики безопасности (ДЕС) и регулирующие внешние действия ЕС, ранее осуществлявшиеся Сообществом. Конкретные постановления, относящиеся к международному сотрудничеству и таким областям, как общая торговая политика или сотрудничество с третьими государствами и международными организациями, раскрываются в части пятой ДФЕС.

Целевым установкам ЕС в области экономического и социального, а равно культурного строительства и сотрудничества соответствует целый ряд раскрывающих и регулирующих их постановлений, относящихся к единому внутреннему рынку и осуществлению общих политик в области сельского хозяйства, транспорта, коммуникаций, регулированию экономической и финансовой политики, а также ряд программных постановлений, связанных с реализацией социальной политики ЕС. Все они, включая всю совокупность общих политик, сгруппированы в части третьей ДФЕС. В эту же часть ДФЕС включены постановления, относящиеся к Пространству свободы, безопасности и законности (раздел V части третьей, ст. 67–89).

Своеобразный заключительный аккорд в правовом регулировании порядка достижения целей ЕС образует ст. 352 ДФЕС. Она устанавливает, что если в Договоре отсутствует соответствующее полномочие, необходимое для реализации поставленной и заявленной в Договоре цели, то решить эту проблему может Совет ЕС, действуя по предложению Комиссии и с согласия Европарламента. Он может принять необходимые решения и меры, если они напрямую не предусмотрены Договором, но необходимы для достижения его целей.

В какой-то мере логичной выглядит систематизация в рамках ДФЕС постановлений, относящихся к правовому, финансовому и институциональному обеспечению реализации целей ЕС. Они объединены и систематизированы в рамках части шестой ДФЕС. Правовой инструментарий реализации этих целей и задач ЕС будет более детально рассмотрен в следующей главе. Конечно, с точки зрения учебно-методического изучения уяснение корреляции общих

целей, изложенных в ДЕС, и порядка их реализации в ДФЕС было бы во многом облегчено наличием прямых отсылок в ДЕС. К сожалению, это не сделано.

3.4. Принципы ЕС

Договор о реформе не только подтверждает ценности и устанавливает цели ЕС. Он также определяет принципы, лежащие в основе его построения и жизнедеятельности. Они не изложены в какой-либо одной отдельной статье, как это сделано в отношении ценностей (ст. 2 ДЕС) или целей (ст. 3 ДЕС). Они как бы разбросаны по различным частям и разделам. Нередко отдельные из них выделены и сформулированы достаточно четко. В других случаях они перемежаются с целями и задачами. Неоднозначны приводимые в ДР принципы по своей значимости и сфере применения. С этим связаны трудности их идентификации и систематизации. Возможно, разработчики учредительных актов, столкнувшись с такими трудностями, умышленно отказались от их систематизированного изложения, увязывая их преимущественно с конкретными сферами деятельности.

Принципы, облаченные в форму постановлений учредительных договоров, безусловно, являются составной частью права ЕС. Более того, принципы представляют собой наиболее существенные и значимые правовые установления. Органическое включение принципов в текст учредительного акта подтверждает их преимущественную юридическую силу. В то же время принципы, в отличие от обычной юридической нормы, обладают и определенной спецификой. Они формулируются в большинстве случаев в виде рамочных норм. Соответственно, их реализация требует создания правового механизма и инструментария применения.

В праве ЕС нормы — принципы адресуются институтам, органам и организациям ЕС, а равно государствам — членам ЕС. Они не порождают напрямую права и обязанности частных лиц. Принципы не могут по общему правилу служить основанием для вчинения иска. Однако, поскольку закрепленный в юридическом акте принцип предполагает выработку актов применения и определенных действия, правом ЕС предусмотрена возможность вчинения иска из неисполнения обязательств, иска из бездействия или исков об аннулировании, в рамках которых в подтверждение заявленных притязаний можно ссылаться на нарушение принципов ЕС (о данных исках см. ст. 258, 259, 260, 263 и 264 ДФЕС).

По своей значимости и масштабам применимости принципы, закрепляемые в учредительных актах, можно подразделить на принципы общего и специального характера. Связано это с разнообразием сфер применения и спецификой самих принципов. Первые носят, как правило, универсальный характер. Таковы, например, принципы, сформулированные в Преамбуле ДЕС, в ст. 5 ДЕС, в Хартии основных прав. Сюда же можно отнести трансцендентные установления, сформулированные в форме постановлений учредительных договоров, и некоторые другие.

К принципам специального характера или назначения принадлежат те из них, которые касаются строго определенной сферы или реализация которых связана со специфичной процедурой принятия актов и их применения. Таковы, например, принципы иностранной политики, распространяющиеся на все сферы внешних отношений ЕС), квалификационные принципы права ЕС и принципы судопроизводства. К числу конкретных принципов, схожих с горизонтальными нормами, можно отнести принцип лояльного сотрудничества, принцип открытости, принцип солидарности и др.

Рассмотрим некоторые из названных выше принципов несколько подробнее. Начнем с принципов, изложенных в Преамбуле. Отметим только предварительно, что в юридической науке довольно давно обсуждается вопрос о правовой природе Преамбулы. Можно ли рассматривать ее как составную часть самого акта и имеет ли она обязательную юридическую силу, дискутируется до настоящего времени. Суд ЕС применительно к учредительным договорам ЕС дал положительный ответ на оба поставленных вопроса. Следует, однако, иметь в виду, что если сама Преамбула перечисляет некоторые принципы ЕС, то на них распространяется и общая характеристика правовых особенностей рамочных установлений.

Преамбула ДР, в какой-то мере воспроизводя пункт 1 ст. 6 Договора о Европейском Союзе, подтверждает приверженность ЕС принципам свободы, демократии, соблюдения прав человека и основных свобод, принципам правового государства (абзац 3 Преамбулы ДЕС). Тем не менее различие весьма значимое. Согласно п. 1 ст. 6 они образовывали основу ЕС. В ДР основополагающими названы иные принципы. Это наделение полномочиями и принципы субсидиарности и пропорциональности. Подход, очевидно, надо было изменить. Но принципами свободы и демократии никак нельзя было пренебречь. Особенно учитывая, что ЕС постоянно критикуют за «дефицит» демократии. Соответственно, их надо было не только декларировать, но и в еще большей степени раскрыть, а равно создать правовые гарантии их осуществления.

Две очень важные новеллы ДР призваны были подчеркнуть и подтвердить реализацию этих принципов.

Во-первых, введение в реформированный ДЕС специального раздела II, содержащего положения, относящиеся к демократическим принципам (ст. 9–12), и, во-вторых, придание нового статуса Хартии основных прав и свобод.

В основу функционирования ЕС кладутся принципы представительной демократии. Они составляют первое важнейшее направление демократии. Оно реализуется, прежде всего, путем участия граждан в избрании Европарламента и приобщении граждан к законодательному процессу. ДЕС подчеркивает, что все решения будут или должны приниматься максимально приближенно к гражданам и возможно более открыто. В этой связи обращает на себя внимание, что даже заседания Совета в тех случаях, когда он собирается в качестве законодательного органа, будут носить публичный и максимально открытый характер.

Провозглашается, что на основе косвенного представительства будут формироваться Европейский совет и Совет ЕС. В свою очередь институты ЕС обязаны поддерживать постоянный диалог с гражданами ЕС и их организациями.

Новым важным инструментом возможного воздействия граждан на функционирование ЕС может стать *институт народной законодательной инициативы*. Правда, судя по тому, что его условия и результаты еще будут уточняться, соответствующие положения ДЕС пока носят скорее декларативный характер.

Еще одно важное слагаемое программы реформирования ЕС — повышение роли и значения национальных парламентов. Речь идет, в частности, о расширении их контрольных полномочий в рамках реализации принципов subsidiarity и пропорциональности, сотрудничестве в контроле за деятельностью Европола и Евроюста. Должны существенно усилиться их информированность и соучастие в пересмотре учредительных договоров и принятии решений о приеме в ЕС новых членов. Право на информированность и право несогласия с проектами, которые вызывают возражение национальных парламентов, заметно повышают их возможность влиять на законодательный процесс, а контрольные полномочия расширяют их способность отслеживать ситуацию и эволюцию ЕС и соучаствовать в функционировании его механизма.

Второе важное направление демократизации ЕС связано с признанием обязательной юридической силы Хартии основных прав ЕС (в литературе ее зачастую именуют Европейской хартией). Одновременно принимается решение о присоединении ЕС к ЕКПЧ, а следовательно, ipso facto, признанию обязательной юрисдикции Европейского суда по правам человека. В Хартию в преддверии подписания ДР внесены некоторые изменения и дополнения. Она адаптируется к новому учредительному акту. Суть дополнений состоит в акцентировании того, что признание обязательной юридической силы Хартии не изменяет компетенцию ЕС и не влечет за собой приращения его полномочий.

Тем не менее явно положительное по своей направленности решение порождает ряд юридических проблем. В свое время при разработке Конституционного проекта было принято решение об инкорпорации Хартии в текст основного закона ЕС. Таким образом, Хартия в соответствии с традицией, относящей закрепление прав и свобод к сфере конституционного регулирования, приобретала и соответствующий конституционно-правовой статус. Договор о реформе не включает Хартию в ДЕС или ДФЕС. Ее введение в действие не оформляется специальным протоколом. Имеющий отношение к Хартии протокол устанавливает лишь дерогацию для Соединенного Королевства и Польши, отказавшихся от признания ее обязательной силы. Не включена она и ни в одно из двух приложений к ДР. А ведь именно протоколы и приложения образуют интегральную составную часть учредительного акта.

Возникает вопрос, каковы же статус, место и роль Хартии. Ответ содержится в самом Договоре. Согласно пункту 1 ст. 6 ДЕС «Европейский Союз признает

права, свободы и принципы, содержащиеся в Хартии основных прав от 7 декабря 2000 года в том виде, как она адаптирована 12 декабря 2007 года в Страсбурге, в качестве имеющих ту же юридическую силу, что и договоры.

Положения Хартии никоим образом не расширяют компетенцию Союза в том виде, как она определена в Договорах».

Казалось бы, все ясно. Нет, не совсем. Пункт 3 той же статьи заставляет задуматься. Он устанавливает, что права и свободы в том виде, как они гарантированы ЕКПЧ, и в том виде, как они следуют из общих конституционных традиций государств-членов, представляют собой составную часть права ЕС в качестве его общих принципов. Но ведь основная масса статей Хартии почти дословно воспроизводит постановления ЕКПЧ. Более того, они трактуются и понимаются, как это установлено ЕСПЧ. Напрашивается вывод, что положения Хартии, во всяком случае, те, что совпадают с постановлениями ЕКПЧ, также можно отнести к общим принципам. Однако комментаторы с этим не согласны. Коль скоро речь в Хартии идет о правах, они служат основанием для возникновения субъективных прав, а следовательно, имеют прямое действие. Суд обязан обеспечить их защиту. В тех случаях, когда речь идет о принципах, они не порождают напрямую права и свободы, а требуют принятия актов по их реализации. Постановления ЕКПЧ имеют зачастую аналоги в самих учредительных актах (например, недискриминация, равенство прав мужчины и женщины и др.). В этом случае вопрос о юридической природе и прямом действии этих постановлений споров не вызывает. Характеризуя статус Хартии основных прав, необходимо обратить внимание на то, что ее положения применяются только в пределах действия самого права ЕС. Эта оговорка носит самый общий характер и признается всеми членами ЕС (за исключением, естественно, Великобритании и Польши, отказавшихся от признания обязательной силы Хартии, и дерогация которых подтверждена специальным протоколом).

К числу основополагающих принципов ЕС Договор о реформе относит *принцип надделения компетенцией и принципы субсидиарности и пропорциональности*. Их общее определение и предназначение закреплены в ст. 5 ДЕС. Механизм осуществления последних детализирован в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности.

Хотелось бы еще раз повторить, что принцип надделения компетенцией имеет особо важное значение. Показательно, что он фиксируется не только в отдельной статье ДЕС. Он неоднократно упоминается на всем протяжении ДЕС и ДФЕС, где это только уместно и возможно (иногда даже если это не вполне необходимо и выглядит как напоминание). Сущность этого принципа, как подчеркивалось выше, состоит в передаче государствами, объединившимися в Союз, определенной и строго фиксированной части своих прав и прерогатив Европейскому Союзу. Объем и характер передаваемых полномочий закрепляются в учредительных актах. Их конкретизации служат постановления, определяющие сферу

ведения и компетенцию ЕС (исключительная, смешанная, компетенция по поддержке и др). Обретаемая компетенция должна служить достижению общих целей, стоящих перед объединением и зафиксированных в учредительных актах (о целях ЕС см. пункт 3 настоящей главы). Любая деятельность ЕС не должна выходить за пределы компетенции, которой Союз наделен.

В какой-то мере отход от абсолютного значения этого принципа связан с действием ст. 3 ДФЕС. Эта статья устанавливает, что в особых случаях решение может приниматься Советом на основе специальной процедуры по вопросу, прямо не предусмотренному Договорами, но необходимому для осуществления целей ЕС. Однако она трактуется не как средство приращения компетенции, а как дополнительное средство ее реализации. Любая компетенция, не переданная ЕС, остается в ведении государств-членов. В случае, если Союз отказался от использования тех или иных полномочий, они вновь возвращаются к государствам-членам.

Все сказанное подтверждает содержащееся в ДЕС указание на предназначение данного принципа. Он служит «делимитации» компетенции ЕС и государств-членов.

Два других основополагающих принципа — субсидиарность и пропорциональность — определяют порядок, формы и методы осуществления компетенции ЕС.

Согласно принципу субсидиарности Союз предпринимает действия и принимает необходимые решения только в том случае, если они не могут быть должным образом осуществлены государствами-членами. Этот принцип применяется только за пределами исключительной компетенции ЕС. При этом принимается во внимание значимость и последствия осуществления решения на том или ином уровне. Оцениваются соответствующие возможности и последствия решения проблемы не только на национальном, но и региональном или локальном уровнях.

Принцип субсидиарности не подлежит применению в сфере исключительной компетенции ЕС. Это вполне естественно и логично, ибо в противном случае утрачивалось бы само значение этого принципа. Смысл же субсидиарности — в возможности выбора уровня решения и исполнения. Иначе говоря, субсидиарность должна дать ответ на вопрос о том, на каком уровне лучше и эффективнее осуществлять смешанную (или аналогичную по природе) компетенцию.

Принцип пропорциональности относится к другому, не менее важному измерению порядка функционирования ЕС. В соответствии с этим принципом вся деятельность ЕС по содержанию и по форме не должна выходить за пределы необходимого для достижения целей ЕС.

Механизм реализации рассматриваемых принципов детализируется в специальном Протоколе. Первоначально разработанный в связи с подписанием Амстердамского договора, он был существенно пересмотрен в последующем

и в таком виде воспринят ДР. В части, касающейся участия национальных парламентов, он во многом перекликается с предшествующим ему Протоколом о роли национальных парламентов в ЕС. Именно поощрение их активного участия занимает центральное место и в обновленном Протоколе.

Протокол предусматривает создание специального механизма контроля за соблюдением принципа субсидиарности. На стадии, предворяющей решение о рассмотрении законопроекта, он в обязательном порядке направляется Комиссией (или другим инициатором проекта) непосредственно каждому национальному парламенту. Национальный парламент (или палата, если он двухпалатный) может в течение восьми недель принять мотивированное заключение по законопроекту. В случае, если $\frac{1}{3}$ всех голосов, которыми обладают в сумме парламенты государств-членов (у каждого парламента их два), следовательно — 18 из 54 — поданы против одобрения проекта в связи с недостаточным учетом принципа субсидиарности, вносимый проект в обязательном порядке должен быть рассмотрен его инициаторами заново (более низкая цифра в $\frac{1}{4}$ всех голосов предусмотрена, если рассматривается законопроект, относящийся к Пространству свободы, безопасности и законности). Получение отрицательного результата влечет за собой возможность трех вариантов решения. Он может привести к отказу от предложенного законопроекта, видоизменен или сохранен даже при условии соответствующей мотивации со стороны не согласных с его принятием. Процедура еще более усложняется, если против предложенного проекта высказалось большинство национальных парламентов. В этом случае созаконодатели — Совет и Европарламент — должны еще до завершения первого чтения в рамках общей законодательной процедуры выразить свое отношение к оспоренному проекту. В рамках общей законодательной процедуры они должны принять самостоятельное решение по вопросу о соответствии законопроекта принципу субсидиарности. Если большинство депутатов Европейского парламента и/или 55% членов Совета признают отсутствие такого соответствия, рассмотрение обсуждаемого законопроекта прекращается. Новая процедура применения принципа субсидиарности, предлагаемая ДР, носит значительно более жесткий характер, нежели предшествующая. Ее критики, однако, полагают, что подобная процедура может нанести ущерб законодательным полномочиям Европарламента и осуществлению законодательных инициатив Комиссией.

Первоначально контроль над субсидиарностью осуществлялся только на предварительной стадии, т.е. до вступления законодательного акта в силу. ДР предусматривает юрисдикционный контроль. В данном случае контроль осуществляется а posteriori. В судебном порядке оспаривается уже вступивший в силу законодательный акт. Специальная процедура в этих целях учредительным договором не создается, а используется процедура контроля над законностью. Возможность обжалования акта в связи с несоответствием принципу субсидиарности национальный парламент осуществляет косвенно. Официально

вчинение соответствующего иска осуществляется государством — членом ЕС. Насколько эффективной окажется такая процедура контроля, может показать только судебная практика.

В новых учредительных договорах, образующих правовую основу ЕС, предусматривается закрепление *общих принципов иностранной политики ЕС*. Ее осуществление регулируется двумя группами постановлений. Те из них, которые относятся к прежней ОВПБ, сосредоточены в основном в разделе V ДЕС. Те, которые входили в компетенцию Сообщества, сгруппированы и частично систематизированы в части пятой ДФЕС. Однако в том, что касается общих принципов внешней деятельности ЕС, они объединены и изложены в рамках одной ст. 21 ДЕС. В то же время ст. 5 ДФЕС подтверждает эти принципы и устанавливает, что все они в равной степени относятся к деятельности, регулируемой постановлениями части пятой ДФЕС. Большинство конкретных принципов уже встречались и ранее в предшествующих актах. Но и манера их систематизации, и подача выстроены подобным образом впервые.

В качестве принципов–ценностей, которые ЕС стремится утвердить во всем мире, названы: демократия, правовое государство, всеобщность и неделимость основных прав и свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, уважение принципов Устава ООН и международного права. ЕС намеревается развивать партнерские отношения со всеми третьими государствами и международными организациями, которые придерживаются тех же, что и ЕС, принципов, и выступает за коллективное (многостороннее) решение общих международных проблем.

Конечно, прокламируемые принципы не отличаются особой новизной. Это, впрочем, отмечают и сами учредители. ДЕС подчеркивает, что все эти принципы формулировались, начиная с образования Сообществ, и дополнялись и уточнялись по мере эволюции ЕС. Вместе с тем следует напомнить, что сфера внешних сношений изначально вообще не регулировалась учредительными актами Сообщества. Провал проекта ДОС надолго изъяс эти вопросы из ведения Сообществ. Возобновили процесс лишь с принятием в 1986 году Единого европейского акта. Как раньше, так и поныне на ОВПБ (по ДР — ОИПБ) методы регулирования, свойственные Сообществу, не распространяются.

Прокламация общих принципов внешних сношений ЕС не ликвидирует серьезных различий между сферами деятельности, закрепляемыми в ДЕС и ДФЕС. Это неизбежно порождает их декларативность и придает внешней активности ЕС явно экспансионистский характер. Формулирование общих принципов и целей деятельности ЕС на международной арене, возможно, в перспективе будет содействовать сближению правовых устоев деятельности ЕС в различных областях. Пока реальных правовых предпосылок и оснований для единения и единства действий государств — членов ЕС на международной арене явно недостаточно.

Среди принципов, относящихся к определенным сферам жизнедеятельности ЕС, особо важное место занимают квалификационные характеристики права ЕС. В их число входят такие как *принцип прямого действия*, *принцип верховенства*, *принцип интегрированности* и *юрисдикционной защищенности*. Несмотря на то, что каждый из них уже давно в той или иной степени получил распространение и признание в ЕС, вокруг некоторых в преддверии подписания ДР вновь разгорелась полемика. Напомним в самом кратком виде содержание названных принципов.

Принцип прямого действия имеет два аспекта. Он предусматривает, во-первых, что нормы права ЕС применяются напрямую и не зависят от каких-либо разрешительных мер государств — членов ЕС. Во-вторых, они напрямую порождают права и обязанности частных лиц, возникающие на основе права ЕС.

Суд ЕС сам разработал и механизм реализации этого принципа. Он оформлен целой серией судебных решений, начиная с принятого по делу Ван Генд энд Лоос 5 февраля 1963 года. Первое постановление было снабжено многочисленными оговорками. Последующие уточнили его содержание и значение. Придали ему универсальный характер. Условия применимости нормы права ЕС (ее реализуемость или применимость) закреплены решением по делу Франкович и др. против Итальянской республики от 19 ноября 1991 года. Международные аспекты применимости права ЕС получили новую и порой оригинальную трактовку в последних решениях Суда (см. упоминавшиеся выше дело Симутенкова, дело МОКС и др.) Знание сути и механизма реализации принципа прямого действия права ЕС имеет весьма существенное значение для выстраивания отношений третьих государств с ЕС, в частности России и ЕС.

Принцип верховенства права ЕС казался до недавних пор достаточно утвердившимся и ясным. Впервые он был сформулирован в решении Фламино Коста против ЭНЕЛ от 15 июля 1964 года. и многократно уточнен и подтвержден последующей судебной практикой. Между тем именно он оказался в центре полемики в преддверии подписания ДР.

Более того, некоторые высшие национальные судебные или квазисудебные органы в своих постановлениях вновь оспорили его абсолютное значение. Не прошло предложение включить указание на верховенство права ЕС непосредственно в ДР. В конечном итоге было принято компромиссное предложение. Сформулировано оно крайне осторожно.

В Декларации № 17, одобренной МПК и прилагаемой к Договорам, записано следующее: «Конференция напоминает, что согласно неизменной практике Суда ЕС Договоры и право ЕС, адаптированное Союзом на базе Договоров, обладают верховенством по отношению к праву государств-членов в соответствии с условиями, которые дефинированы данной судебной практикой».

Межправительственная конференция сочла необходимым приложить к Заключительному акту МПК документ, подготовленный юридической службой

Совета, относительно верховенства права ЕС. В этом заключении содержится прямая ссылка на решение Суда ЕС по делу Коста от 15 июля 1964 года и цитируются его соответствующие положения.

Декларация не является, в отличие от протоколов, интегральной составной частью ДР. Она может быть оспорена. Тем не менее позиция ЕС заявлена достаточно ясно и четко. Хотя, может быть, и не столь категорично, как это было в проекте Конституции для Европы.

Интегрированность и юрисдикционная защищенность права ЕС означают, что во всех тех случаях, когда для урегулирования возникших проблем или споров необходимо применение права ЕС, национальная администрация и судебные органы обязаны применять право ЕС. В целях вынесения правильного решения национальные судебные органы, в случае если речь идет о применении права ЕС, могут использовать для этих целей преюдициальную процедуру. Она позволяет получить единственно легитимное толкование права ЕС. Согласно статистическим данным, почти 80% всех дел, связанных с применением права ЕС, рассматриваются национальными судами государств-членов. Остальные в рамках юрисдикции и установленных учредительными актами процедур разрешаются судебными органами ЕС (подробнее о судебной системе и правилах судопроизводства ЕС см. в разделе, посвященном институциональной системе ЕС).

К числу весьма важных принципов ЕС можно отнести, хотя и с определенной долей условности, *горизонтальные положения Договоров*. Под ними понимаются такие установления, которые пронизывают как бы всю или значительную часть деятельности и подлежат учету при подготовке и принятии правовых актов ЕС. Горизонтальные положения представляют собой предписания, отказ от следования которым может послужить основанием для оспаривания принятых актов или совершения основанных на них действий. Таковы, например, требования учитывать интересы здоровой экологии, защиты прав потребителей и др.

Не менее важное и в определенной степени универсальное значение имеют принципы, относящиеся к структурированию отношений внутри ЕС. Таков, например, *принцип лояльного и добросовестного сотрудничества*. Принципы равенства и лояльного сотрудничества закреплены в ст. 4 ДЕС, солидарности — в ст. 222ДФЕС.

Принципы равенства государств-членов впервые включаются в учредительные акты. Это своего рода дань расширению ЕС. В большинстве своем вновь присоединившиеся члены — это средние и малые государства. Именно они были особенно заинтересованы во включении этого принципа в ДР. Принцип равенства перед Договорами предполагает равное ко всем государствам отношение и установление необходимых гарантий. Свое воплощение он находит преимущественно в формировании и структурировании институтов ЕС. Особенно это относится к порядку формирования Европейской комиссии и Суда ЕС. Показательно, что именно переход в перспективе к ротационному принципу

членства в Комиссии стал одной из причин отрицательного голосования на референдуме в Ирландии. На саммите ЕС в декабре 2008 года было решено пойти на определенные уступки Ирландии с тем, чтобы обеспечить успех повторного референдума. В частности, было решено сохранить при формировании Комиссии принцип представительства всех государств-членов: одно государство — один представитель в Комиссии.

Одна из проблем, которая возникает при применении этого принципа, — урегулирование процедур принятия решений. Сложный баланс был достигнут за счет введения принципа двойного большинства (см. подробнее главу 5). Во время обсуждения проекта ДР вносилось предложение создать двухпалатный законодательный орган из Совета и Парламента. В первом каждое государство имело бы одного представителя (равенство государств). Во втором каждая страна имела бы депутатов пропорционально численности населения (равенство народов). Предложение не прошло.

Наряду с принципом равенства государств учредительные акты закрепляют также *принцип равенства граждан*. Он фигурирует как в ст. 9 ДЕС, так и в ст. 20 Хартии основных прав. Из этого принципа следует, что все граждане, находясь в равном положении, должны обладать правом на равное к себе отношение со стороны институтов, органов и организаций ЕС. Подобная постановка вопроса увязывается со статусом гражданина ЕС. Договор дефинирует как порядок его приобретения («гражданами ЕС не рождаются, ими становятся»), так и тот объем прав, которыми они наделены по закону. Обязанность ЕС и его институтов — гарантировать равное обладание этими правами. Сами по себе эти права и свободы особой оригинальностью не отличаются (они описаны в ст. 17–21 ДЕС и ст. 20–25 ДФЕС плюс постановления Хартии). Одна из существенных новелл, вводимых в статус гражданина, связана с появлением института народной законодательной инициативы. В любом случае принцип равенства граждан ЕС остается одним из важных элементов утверждения начал и принципов представительной демократии в рамках ЕС.

Оставлен без ответа со стороны ДР вопрос о возможности выхода из гражданства. Не решен вопрос о его утрате в случае выхода государства, к гражданству которого гражданин принадлежит, из состава ЕС. Единственное указание на то, что интересы частных лиц будут учтены, содержится в ст. 7 ДЕС, предусматривающей наложение санкций на государство, не соблюдающее основные ценности и принципы ЕС.

Принцип лояльного сотрудничества ЕС и государств-членов требует от последних строгого и неукоснительного соблюдения права ЕС. В роли контролирующих инстанций выступают Комиссия и Суд. Согласно этому принципу государства-члены обязаны воздерживаться от каких-либо действий, способных нанести ущерб деятельности Союза и воспрепятствовать достижению преследуемых им целей. По мнению ряда исследователей, введение такого принципа

подтверждает, что именно на государства-члены ложится основное бремя осуществления соответствующей исполнительной функции в рамках ЕС.

Принцип солидарности сформулирован и сравнительно подробно описан в ст. 222 ДФЕС. Появление этой статьи само по себе не является нововведением. Причины новой редакции принципа и его закрепления в учредительном договоре вызваны потребностями усиления борьбы против террористических атак и организованной трансграничной преступности и необходимостью совместных действий при природных катаклизмах. В этих целях ЕС мобилизует все возможные ресурсы и средства, включая, в случае необходимости, военные для отражения нападения. Такого рода средства должны предоставляться в распоряжение ЕС государствами-членами. Договор детально устанавливает, как и для каких целей они будут использоваться. Решения по этим вопросам принимает Совет ЕС квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии и Высокого представителя по ОИПБ. В рамках Совета осуществляется также координация национальных усилий. В целях оказания гуманитарной помощи странам или регионам предусмотрено создание Европейского корпуса волонтеров по оказанию гуманитарной помощи (ст. 214(5)).

Характеризуя отраслевые принципы, принятые и применяемые в ЕС, следует детально отслеживать порядок осуществления общих политик, организацию практической деятельности в главных областях (демократизацию, пространство свободы, эволюцию ЭВС и др.).

ГЛАВА 4

Источники права Европейского Союза

4.1. Понятие и виды источников права ЕС

Осуществление программы реформ и изменение структуры ЕС, создание единой правовой системы Европейского Союза, предусмотренные Лиссабонским договором, вносят определенные коррективы в систему источников права Европейского Союза. Их изучение — одно из важных условий понимания происхождения и эволюции, а равно функционирования интеграционного права.

В общественных науках получили распространение различные подходы к пониманию и трактовке самого понятия источника права. С точки зрения социологической под источниками права понимается преимущественно совокупность факторов и условий, влияющих на генезис и реализацию правовых предписаний. При таком подходе возникает необходимость в изучении прежде всего системообразующих факторов, влияющих на создание права. Конкретные исторические условия развития общества, особенности его формирования и эволюции, отражение в праве социальных процессов, прямые и обратные связи между социальной действительностью и правом становятся основным предметом исследования.

Иначе трактуется вопрос об источниках права в юридических науках. Под ними понимаются, чаще всего, формы выражения права. Иначе говоря, источниками права выступают прежде всего сами правовые акты, применяемые на основе особой процедуры и в особых формах, в которых собраны и изложены правовые предписания. К числу источников права относят также с определенными оговорками обычаи и обычкновения, санкционированные практикой.

Система источников права ЕС формируется под прямым воздействием национальных правовых систем и устоявшихся традиций государств — членов ЕС. Но и правовые системы этих стран неоднородны. В странах англосаксонского общего права доминирующая роль принадлежит судебным прецедентам. В рамках романо-германской правовой семьи, а это подавляющее большинство стран — членов ЕС, доминирующее положение занимают писанные нормативные правовые акты.

В строго юридическом смысле слова источниками права в ЕС являются только нормативные правовые акты и прежде всего те, которые устанавливают общие нормы и правила поведения. Используется и несколько более широкий подход. В этом случае в качестве источников права, в том числе источников права ЕС, выступают не только нормативные правовые акты общего характера, но и все иные постановления и решения, имеющие обязательную юридическую силу. Кроме того, к источникам права, особенно в научной литературе, относят также и правовые документы, лежащие в основе выработки и концептуальной трактовки принимаемых обязательных решений, а равно раскрывающие порядок и особенности применения обязательных правовых норм. С учетом сказанного рассматриваются основные виды источников права ЕС, а равно дается их систематизация и классификация.

Суммарно система источников права ЕС соответствует началам, характерным преимущественно для романо-германской правовой семьи. Это связано в значительной мере с происхождением ЕС. Первыми государствами — учредителями Европейских сообществ были Франция, страны Бенилюкса, Германия и Италия. Во всех этих странах доминирующие позиции принадлежат романо-германскому праву.

Вместе с тем система источников права ЕС обладает определенной спецификой и автономией. Она обусловлена особенностями природы и структуры Европейского Союза как интеграционного объединения. В научной литературе право ЕС принято подразделять на первичное (учредительное), вторичное (производное) и третичное (дополняющее).

Характер и специфика первичного права определяются тем, что сами европейские интеграционные объединения создаются на основе учредительных договоров, заключаемых государствами-участниками. Первоначально таковых было только шесть. По мере развития интеграционного процесса их число возросло до 27. На очереди еще целый ряд государств. Присоединение к учредитель-

ным актам и восприятие права ЕС — одно из главных условий вхождения в ЕС. Учредительные договоры образуют правовую основу и главный источник права ЕС. Первоначально таким наиболее важным и значительным стал Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, подписанный в Риме 25 марта 1957 года. В 1992 году был образован Европейский Союз. Правовую основу его создания и функционирования составляет Договор о Европейском Союзе. В результате сформировались два основополагающих учредительных акта — Договор о Сообществе (термин «экономическое» был изъят из употребления в 1992 году) и Договор о Союзе. С изменениями и дополнениями они действуют по настоящее время.

Договор о Сообществе послужил основанием для формирования права Сообществ. Договор о Союзе — права ЕС. В рамках интеграционного объединения сформировались как бы две взаимосвязанные, но не идентичные правовые системы (или подсистемы). Они в значительной мере отличаются по характеру и предмету регулируемых отношений, хотя многие их положения и даже институты характеризуются определенной степенью общности.

Формально одно из главных предназначений реформ, осуществляемых на основе Лиссабонского договора, состоит в упрощении и создании единого правового механизма. Предполагается сделать его более доступным для понимания и, следовательно, претворения в жизнь, а равно приблизить принятие решений непосредственно к населению. К сожалению, в том, что касается построения системы источников прав ЕС, ДР далеко не всегда упрощает порядок их формирования и статус. Наличие двух договоров, имеющих одинаковую юридическую силу и образующих в совокупности правовую основу ЕС, уже таит в себе возможность коллизий и недопонимания. Нередко новый Договор о реформе вносит некоторую путаницу в понятия и усложняет понимание правового механизма ЕС. Один из наглядных тому примеров связан с изъятием и отменой ранее фигурировавших в Конституционном договоре таких понятий, как европейский закон и европейский рамочный закон. В тексте ДР эти термины больше не используются. Учредители вновь возвращаются к уже принятым и устоявшимся понятиям — регламент, директива, решение. Однако регламенты и директивы в зависимости от процедуры их принятия могут представлять собой либо законодательные, либо подзаконные акты. Все зависит от того, приняты они на основе законодательной процедуры или вне ее. Специалистам-правоведам работы прибавляется, зато простым гражданам разбираться в правовых актах ЕС и их статусе становится не легче, а порой еще более затруднительно.

В основе построения системы источников права ЕС лежат критерии как процессуального, так и материального порядка. Место каждого акта в системе определяется в решающей степени тем, что именно и как призван регулировать данный конкретный акт. С этой точки зрения можно весьма ясно и отчетливо вычленивать то, что относится к источникам первичного (учредительного)

права, и то, что можно отнести к источникам вторичного (производного) или третичного (дополняющего) права. Практически только использование процессуального критерия позволяет выделить акты законодательного характера и подзаконные акты, даже если они снабжены общим титулом — регламент или директива. С учетом сказанного юридический инструментарий, используемый в ходе интеграционного строительства, можно подразделить на несколько основных категорий.

Во-первых, это учредительные акты. Они представляют собой в основном и преимущественно основополагающие договоры и акты, их дополняющие и изменяющие. В совокупности они определяют сущность, структуру и полномочия Европейского Союза. Учредительные договоры образуют правовую основу ЕС.

Во-вторых, законодательные акты ЕС, принятые на основе вводимой Лиссабонским договором общей или специальной законодательной процедуры. Это регламенты, директивы и решения законодательного характера. К этой разновидности источников примыкают также акты делегированного законодательства.

В-третьих, подзаконные нормативные правовые акты и решения. По общему правилу они имеют несколько меньшую общественную значимость и занимают подчиненное положение в общей иерархии источников права ЕС по отношению к законодательным актам.

В-четвертых, к источникам права ЕС относят, хотя это и оспаривается отдельными авторами, судебную практику ЕС.

В-пятых, самостоятельную и весьма важную группу источников составляют общие принципы права ЕС.

В-шестых, международные соглашения и договоры, заключаемые ЕС с третьими государствами и международными организациями.

В-седьмых, иные правовые документы, влияющие на формирование и реализацию права ЕС.

4.2. Учредительные договоры и приравненные к ним акты

С момента их образования в основу Европейских сообществ и Европейского Союза были положены договоры, заключенные в этих целях государствами-участниками (последних зачастую в литературе именуют государствами-учредителями). Это договоры, образующие правовую основу Европейских сообществ и Европейского Союза. Они представляют собой основополагающие учредительные акты. К ним относятся, во-первых, Договор об учреждении Европейского экономического сообщества и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, по месту подписания зачастую именуемые Римскими договорами, и, во-вторых, Договор о Европейском Союзе. Первое изменение в наименовании Римских договоров произведено в 1992 году при подписании Маастрихтского договора. Термин «Европейское экономическое сообщество» был заменен не только более кратким, но и емким — «Европейское сообщество».

Изменение в наименовании имело весьма важный сущностный характер. Оно должно было подчеркнуть и подтвердить, что Европейское сообщество перестает быть узкоспециализированным и чисто экономическим образованием.

С созданием Союза Европейское сообщество становится составной частью Европейского Союза. Оформивший создание Союза Маастрихтский договор ставит перед собой далеко идущие общие цели и задачи в различных областях жизнедеятельности интеграционного объединения, весьма амбициозные по своей природе. Во имя их достижения договаривающиеся стороны осуществляют по мере эволюции интеграционного процесса целую серию структурных реформ. За полувековую историю ЕС в Договор о Сообществе были внесены многочисленные изменения и поправки. Первые из них были оформлены Единым европейским актом 1986 года. Последующие — Маастрихтским договором 1992 года, Амстердамским договором 1997 года и Ниццким договором 2001 года.

Лиссабонский договор 2007 года, намечающий кардинальные изменения структуры ЕС и его правовой системы, а равно порядка формирования и функционирования его институтов, предусматривает одновременно существенное изменение договорной основы ЕС. Исчезает наименование Договор о Сообществе. Замещающий его Договор согласно ДР будет именоваться Договор о функционировании Европейского Союза. Ликвидируется Сообщество, но не исчезает учредительный акт, положенный в его основание, он лишь трансформируется. Именно это и нашло свое отражение в его наименовании.

Примерно аналогично и в том же порядке эволюционирует Договор о ЕС. Он был подписан в 1992 году в Маастрихте. Последовавшие затем Амстердамский (1997 года) и Ниццкий (2001 года) договоры внесли в него существенные изменения и дополнения. Однако они сохранили в неизменности двухъярусную структуру Союза. Его по-прежнему по этим Договорам образуют Сообщества, дополненные сотрудничеством в сфере внешних сношений и внутренних дел. Однако поскольку все иные акты, вносившие изменения и поправки в учредительные договоры, существенно изменяли и дополняли эти акты, положенные в основу Сообществ и Европейского Союза, их тоже обычно квалифицируют в качестве учредительных актов.

Следует, однако, иметь в виду, что первооснову образуют Договоры, подписанные в 1957 году в Риме, и Договор, подписанный в 1992 году в Маастрихте. Подобное раздвоение учредительных актов было вполне оправданно с исторической точки зрения и отвечало правовой логике. Все дополняющие их акты отражают и закрепляют важнейшие изменения, причем каждый из них отмечает новые вехи в развитии европейской интеграции.

Вместе с тем двойственность учредительных актов порождала серьезные правовые последствия и определенные сложности. Напомним, что согласно учредительным актам только Сообщество обладало статусом юридического лица и международной правосубъектностью. Что касается Европейского Союза,

то в силу противоречий между его учредителями Союз подобным статусом так и не был наделен. Соответственно, он формально не обладал и международной правосубъектностью, хотя на практике нередко выступал участником международного общения. Попытка ликвидировать подобное противоречие была предпринята в ходе подготовки Конституционного договора. Он призван был заменить собой все ранее принятые учредительные акты и становился единственным правовым основанием существования и функционирования Европейского Союза. С правовой точки зрения подготовленный Европейским конвентом Конституционный договор, несомненно, свидетельствовал об определенных позитивных подвижках. Однако все надежды с его помощью решить проблемы дальнейшей эволюции и углубления европейской интеграции, создать единую и единственную правовую основу Европейского Союза не были реализованы. В политическом плане это было серьезное поражение сторонников европейской интеграции, в правовом — отступление менее заметно.

Вернулись к старой схеме, согласно которой в основе Европейского Союза лежат два учредительных акта. Это легко можно увидеть при сопоставлении ДР с Конституционным договором. Новый основополагающий договор сохраняет систему двух учредительных актов. Формально внесли лишь некоторые изменения в Договор о Союзе и в Договор о Сообществе. Однако изменения имеют действительно радикальный характер. Речь идет о трансформации учредительных договоров 1957 и 1992 годов. Их заменяют два новых акта, подписанных в декабре 2007 года и переданных в соответствии с процедурой одобрения на рассмотрение государств — членов ЕС.

Новый ДР как минимум на 80% состоит из постановлений, содержащихся в Конституционном проекте. При сохранении схемы двух Договоров по возможности постарались избежать дублирования. ДЕС определяет устои и назначение Союза, его цели и задачи. ДФЕС регулирует создание и обеспечивает функционирование механизма достижения этих целей и реализации поставленных задач. Они имеют одинаковую юридическую силу и вместе, взаимно дополняя друг друга, образуют единую правовую основу Европейского Союза. На этой основе выстраивается единая правовая система ЕС, принимаются все правовые акты, образующие основной массив источников права ЕС.

Изменения, вносимые ДР в статус учредительных договоров, касаются прежде всего порядка их реформирования и пересмотра. Взамен ранее существовавшей одной единой процедуры внесения изменений ДР предлагает целых три (ст. 48 ДЕС). Это, во-первых, ординарная, общая или обычная процедура, во-вторых, упрощенная процедура и, в-третьих, процедура с использованием системы общих переходных постановлений — так называемый нормомостик, который позволяет вносить коррективы в упрощенную процедуру пересмотра учредительных актов (подробнее о процедурах пересмотра учредительных актов см. главу 5).

Договор о реформе содержит и некоторые другие уточнения. Он подтверждает обязательную юридическую силу такой составной части договоров, как Преамбула. Это особенно важно, поскольку и в литературе, и на практике нередко высказывалось и высказывается мнение о том, что положения преамбулы не имеют обязательную юридическую силу. Обосновывают это чаще всего тем, что они не столько порождают и подтверждают права, в том числе субъективные, сколько декларируют цели и принципы. В этой связи небезынтересно уточнение, согласно которому нормы права, закрепляющие и подтверждающие субъективные права, носят всегда обязательный характер, а соответствующими правами наделяются все субъекты права ЕС, в том числе и все частные лица, физические и юридические. Что касается провозглашаемых принципов, они имеют несколько иное назначение и адресованы главным образом привилегированным субъектам права ЕС: государствам-членам, институтам, органам и организациям. Эти положения, закрепленные в правовом акте, образуют преимущественно своеобразную правовую программу деятельности Европейского Союза и его институтов, ЕС и государств-членов в целом.

Интересно и другое уточнение. В ДР (ст. 6) устанавливается, что Хартия основных прав от 7 декабря 2000 года в том виде, как она адаптирована 12 декабря 2007 года в Страсбурге, имеет ту же юридическую силу, что и сами договоры. Иначе говоря, Хартия основных прав приравнена с правовой точки зрения непосредственно к самим учредительным договорам. Правовые проблемы, которые в этой связи возникают, рассматриваются в пункте 5 настоящей главы. Здесь же ограничимся указанием на особый статус Хартии. Он обусловлен как бы двойственной юридической природой этого акта. С одной стороны, она приравнена к учредительным договорам, с другой — ее квалифицируют как акт, излагающий общие принципы права ЕС.

Отметим еще одно важное положение. ДР подтверждает, что непосредственную интегральную составную часть ДЕС и ДФЕС образуют протоколы и приложения. Эти документы действительно очень важны. Они, как правило, раскрывают, дополняют и уточняют положения, сформулированные непосредственно в договорных текстах. Причем они не просто помогают разобраться в договорных установлениях, но и служат их дополнением. Они не только используются для толкования конкретных норм, но и практически раскрывают сам механизм их реализации. Сошлемся в порядке примера на Протокол о принципах субсидиарности и пропорциональности. Именно в этом Протоколе описан механизм реализации принципа субсидиарности и отчасти принципа пропорциональности. Весьма важен Протокол о переходных постановлениях, уточняющий программу и сроки осуществления намеченных реформ. На практике каждый из таких протоколов дополняет, разъясняет и уточняет договорные положения. Некоторые различия в правовом режиме собственно договоров и протоколов имеются. Они касаются, в частности, порядка внесения изменений.

Однако и по своей природе, и по статусу протоколы, безусловно, могут быть отнесены к источникам первичного права.

Традиционно к числу источников первичного права относят соглашения о приеме новых членов. За 50 лет существования ЕС число членов этого интеграционного объединения увеличилось с 6 до 27. Одновременно претерпели определенные изменения и условия, и механизм вступления новых государств в состав ЕС. Отнесение соглашений по присоединению к источникам первичного права обусловлено рядом причин. Прежде всего тем, что такого рода соглашения предусматривают принятие кандидатами на вступление требований, заложенных в учредительных и иных правовых актах, и осуществление необходимых для этого реформ. Не менее важно и то, что они вносят определенные изменения в учредительные акты самого ЕС и касаются, в частности, институциональной структуры, порядка формирования и деятельности отдельных институтов и органов. Поскольку все такого рода постановления содержатся в учредительных договорах, очевидно, что и соглашения о присоединении, во всяком случае, в части внесения изменений в учредительные акты, должны рассматриваться в качестве правовых актов, предполагающих внесение изменений в договоры, образующие правовую основу Европейского Союза.

В целом ДР воспроизводит уже известные условия и закрепляет механизм приема в ЕС новых членов. Он подтверждает, что правом на вступление пользуется исключительно государство, что это должно быть европейское государство и только такое государство, которое признает и обеспечивает соблюдение ценностей Союза. Некоторый нюанс в этом определении условий вступления связан с тем, что вместо указания на признание целей и их реализацию вновь вступающим государством в ДР говорится о ценностях. Формула значительно более общая, особенно если учесть, что принципы и цели ЕС изложены весьма детально и подробно, в то время как ценности определяются в самой общей и суммарной форме.

Еще один нюанс, который можно усмотреть в ДР, связан не только с указанием известных условий вступления в Союз в самом тексте Договора, но и с появлением отсылки к критериям, одобренным Европейским советом, которые должны быть приняты во внимание при решении вопросов приема. Хотя о каком именно решении Европейского совета в ДР ни говорится, имплицитно подразумеваются знаменитые Копенгагенские критерии, которые были сформулированы еще в 1993 году на саммите ЕС. В связи с этим стоит напомнить, что помимо перечня требований, предъявляемых к вновь вступающим в ЕС государствам, Копенгагенские критерии также указывают на способность к ассимиляции вновь принимаемых государств со стороны Европейского Союза. Это определение того, насколько такое решение позволит углубить интеграционный процесс (подобное требование получило название «способность к интеграции в ЕС»).

В системе источников права учредительные договоры и приравненные к ним акты занимают доминирующее и главенствующее положение. В случае коллизии правовых норм преимущественную силу всегда имеют постановления первичного права.

4.3. Источники вторичного права

Эту группу источников права ЕС образуют регламенты, директивы и решения. Подобного рода правовые акты, впервые закрепленные в Римских договорах 1957 года, действуют по настоящее время и восприняты Лиссабонским договором. Однако ДР вносит весьма существенные изменения в структуру источников вторичного права, которая сложилась за годы существования ЕС. Создание трех опор привело к тому, что в зависимости от сферы применения правовые инструменты, даже схожие по своему назначению и функциям, получили самое разное наименование. К числу правовых инструментов, используемых институтами, были отнесены регламенты, директивы, решения, а также рекомендации и заключения с оговоркой о том, что два последних не имеют обязательной юридической силы. В то же время в рамках ОВПБ было предусмотрено использование иного инструментария: общие принципы и ориентации, общие стратегии, общие действия, общие позиции и решения. Наконец, в области сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере было предусмотрено использование четырех инструментов: общие позиции, рамочные решения, решения и конвенции.

Конечно, ДР, возвращаясь к первичному наименованию наиболее массовых правовых инструментов ЕС, несколько упрощает ситуацию и в определенной степени устраняет тот разнобой, который существует в понимании и применении схожих по направленности и содержанию, но разных по наименованию правовых актов. Переход от 14 использовавшихся правовых инструментов к 5 и выделение среди них только 3, имеющих обязательную силу, в целом упрощает ситуацию в правовом пространстве.

Однако в действительности все не так просто, как может показаться при чисто механическом подсчете используемых в качестве источников вторичного права правовых актов. Сложность состоит в том, что перечисленные акты могут обладать различным правовым статусом и, как следствие, занимают различную ступеньку в иерархии источников права ЕС. Вполне естественно возникает вопрос, когда и на основе каких критериев должны приниматься регламенты или директивы, имеющие характер законодательного акта или подзаконного акта. В принципе, презюмируется, что законодательные акты будут регулировать наиболее важные сферы общественных отношений. Однако такого единого критерия учредительные акты не формулируют. Вопрос решается иначе: непосредственно в самих учредительных актах при указании на то, каким образом регулируется та или иная проблема или сфера интеграционных отношений,

содержится конкретное указание на то, какой именно акт подлежит применению и каковы разновидности и порядок принятия этих актов.

Тем не менее и в этом случае возможны различные варианты. Связано это с тем, что учредительные акты предусматривают применение двух законодательных процедур. Это, во-первых, обычная и, во-вторых, специальная законодательная процедура. Первая предполагает участие в качестве равноправных партнеров принятия законодательного акта Совета и Парламента. Во втором случае законодательный акт издается одним из созаконодателей при условии соблюдения некоторых дополнительных требований (подробнее о законодательных процедурах см. главу 5). В результате возникает необходимость различать, имеют ли место регламент, директива или решение, обладающее статусом законодательного акта, или регламент, директива и решение выступают в качестве подзаконного акта. Важно также знать, принят ли законодательный акт на основе общей или специальной законодательной процедуры. Необходимо установить, порождает ли это различие процедур отличия в правовом статусе конкретных разновидностей законодательного акта.

Непосредственно учредительный договор ответа на этот вопрос не дает. Проблему пытаются решить несколько иным способом. В результате появляется специальная клаузула перехода от одной процедуры к другой, что ведет к пересмотру требуемого большинства (единогласие или квалифицированное большинство). Наконец, вводится еще один подвид нормативного акта, который занимает промежуточное положение между законодательным и подзаконным актом. Это акты делегированного законодательства. В результате тот или иной регламент, та или иная директива могут выступать как самостоятельный подвид источников права ЕС, т.е. в качестве актов, относимых к числу подзаконных, но наделяемых в рамках специально оговоренных условий и на ограниченное время свойствами и силой законодательного акта.

На смену сложностям, вызываемым множественностью правового инструментария, приходят новые, не менее сложные конструкции. Они связаны с различением законодательных и подзаконных актов, а равно своего рода переходных актов между первыми и вторыми. Это, конечно, может породить определенные коллизии и затруднить применение упрощенных формул, которые вводит ДР, номинально следуя предписаниям учредителей об упрощении правовых конструкций и, соответственно, системы источников права ЕС.

Таким образом, при работе с источниками вторичного права ЕС необходимо принять во внимание, являются ли применяемые регламент, директива или решение законодательным актом, и если да, то на основе какой процедуры этот акт принят. Следует также установить, является ли подзаконный регламентарный акт актом делегированного законодательства или только подзаконным актом. Разработчики ДР, не выработав необходимых критериев, пошли по пути включения в конкретные статьи, которые этого требуют, указания на то, посредством

какого рода актов та или иная проблема должна решаться. Одна из тенденций, которая прослеживается в принятых текстах, — это расширение применения общей законодательной процедуры. Арифметический подсчет показывает, что такого рода законодательная процедура должна применяться на основе ДР примерно в 80 случаях из 100. Происходит в определенной мере «количественное» уравнение общей законодательной процедуры, более демократической по своему характеру, со специальной законодательной процедурой.

4.4. Судебная практика

Судебная практика как источник права по-разному оценивается представителями различных юридических школ и правовых систем. Прецедентное право в его англо-саксонском понимании и применении не получило распространения и признания в Европейском Союзе. Однако неверным было бы утверждать, что ЕС и сторонники европейской интеграции отрицательно относятся к самой постановке вопроса о судебном прецеденте как источнике права. Это не отвечает и реальному положению дел в ЕС. Действительно, право ЕС не является прецедентным в том смысле, как это характерно для стран общего права. Но оно широко использует опыт, накопленный судебной практикой ЕС, для решения не только текущих проблем и споров, но и для разрешения жизненно важных вопросов развития европейской интеграции.

Обусловлено это прежде всего местом и ролью, которые играет Суд ЕС в общей системе институтов Европейского Союза. Их подтверждает и Договор о реформе 2007 года. Судебные органы ЕС сохраняют в качестве своей важнейшей функции и задачи обеспечение единообразного понимания и применения права ЕС. Одним из главных инструментов решения этих задач по-прежнему остается преюдициальная процедура. Поскольку согласно ДР Европейский Союз замещает и наследует Сообществу, то тем самым подтверждается и судебная практика, накопленная за годы существования и в ходе эволюции Европейских сообществ.

Напомним, что все классификационные характеристики интеграционного права были сформулированы Судом ЕС. Он сыграл важнейшую роль в разработке концепций, позволивших заметно расширить и укрепить сферу применения интеграционного права. Именно Суд ЕС закрепил такие принципы, как верховенство, прямое действие, интегрированность и юрисдикционная защищенность права Европейских сообществ и Союза. Суд ЕС сформулировал концепцию внешнеполитического сопровождения или параллельных полномочий, которая позволила расширить международную правосубъектность Европейских сообществ. Благодаря решениям Суда ЕС к числу основных принципов права Европейских сообществ были отнесены положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Многие положения, воспринятые в учредительных договорах, были первоначально разработаны и апробированы судебной практикой ЕС.

В результате правовое достояние, накопленное за многие десятилетия Судом ЕС, получает свое подтверждение и в Договоре о реформе. Значение накопленной судебной практики для развития права ЕС специально подчеркивается в ДР. Об этом свидетельствует, в частности, указание на верховенство и прямое действие права ЕС, в обоснование которого дается отсылка на решение, принятое Судом ЕС в преюдициальном порядке по делу Коста против ЭНЕЛ (Декларация № 17). Одобрение соответствующей Декларации представляет особенно большой интерес, поскольку в преддверии завершения работы над ДР некоторые высшие судебные органы и специализированные органы конституционного надзора отдельных стран — членов ЕС вновь поставили под сомнение признание принципа верховенства права ЕС по отношению к национальному праву государств-членов.

Определенные проблемы возникают в связи с включением в текст ДР положения о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и признании обязательной юрисдикции Европейского суда по правам человека. Основной из них остается потенциальная возможность столкновения компетенций ЕСПЧ и Суда ЕС. Для того чтобы избежать этой коллизии, ДР обращает внимание на необходимость обеспечения автономии и специфики права ЕС и предусматривает необходимость существования и развития диалога между Судом ЕС и ЕСПЧ.

Устранению возможных коллизий юрисдикции служит содержащееся в ДР указание на то, что положения Европейской хартии основных прав будут толковаться и применяться в полном соответствии с практикой, накопленной ЕСПЧ. Некоторые исследователи и комментаторы обращают внимание на то, что в рамках судебной системы ЕС не предусмотрена специальная процедура, обеспечивающая возможность вчинения иска в связи с нарушением прав человека. Это утверждение верно, однако, лишь отчасти. Действительно, постановления учредительных договоров ЕС не содержат указания на введение специальной судебной процедуры, обеспечивающей защиту прав человека судами ЕС. Тем не менее следует учесть, что при вчинении исков, предусмотренных непосредственно учредительными актами и регламентом Суда, тяжущиеся стороны при аргументации своей позиции и притязаний вполне могут сослаться на общие принципы права, например, оспаривая законность того или иного акта ЕС (иски о законности). Соответственно, Суд ЕС, решая этот вопрос, неизбежно должен будет определить, не противоречит ли издаваемый акт общим принципам права ЕС, а тем самым осуществлению прав и свобод, закрепляемых и провозглашаемых в актах Европейского Союза.

Практика Суда ЕС ежегодно подытоживается в докладах, содержащих отчет о его деятельности за прошедший календарный год. Материалы, публикуемые в этих отчетах, свидетельствуют об определенных изменениях и тенденциях в судебной практике Суда ЕС. В частности, обращает на себя внимание вы-

несение Судом постановлений по ряду проблем, связанных с международной правосубъектностью ЕС. Заметно возросло число дел, связанных с защитой интеллектуальной собственности, и судебное обжалование санкций, наложенных Комиссией в связи с нарушением правил добросовестной конкуренции.

4.5. Международные договоры и соглашения как источник права ЕС

Под *международными договорами* в праве ЕС принято понимать соглашения, заключаемые ЕС с государствами — не членами ЕС, а равно соглашения с международными организациями. Соглашения между государствами — членами ЕС по вопросам, относящимся к ведению Союза, к этой категории актов не относятся. Они сравнительно широко использовались в рамках второй и третьей опор ЕС и послужили основанием для вычленения в особую категорию конвенционных методов интеграционного развития и строительства.

Место и роль международных договоров как источника права ЕС в решающей степени связаны с внешней деятельностью ЕС, участием в системе современных международных связей и характером осуществляемой ЕС внешней политики. Договор о реформе содержит ряд весьма важных новелл, связанных с перестройкой механизма осуществления иностранной политики и внешней активностью ЕС.

Вопросы внешней политики были введены в компетенцию Сообществ сравнительно недавно на основе Единого европейского акта 1986 года. Первоначальные постановления в последующем претерпели существенную трансформацию. Своего рода вехами в этом отношении стали Амстердамский договор 1997 года и Лиссабонский договор о реформе 2007 года. Изначально вопросы внешних связей решались практически не Союзом, а совместно государствами — членами ЕС. Оформлено это было передачей соответствующих полномочий Европейскому совету, который формально не являлся институтом ЕС. Решения, принимавшиеся этим высшим органом политического руководства ЕС, не имели обязательной юридической силы. Важность таких решений очевидна. Однако они не снимали проблемы международной правосубъектности ЕС и круга его полномочий, не могли служить формально правовой основой внешнеполитической активности ЕС.

Правовые проблемы легитимации внешней деятельности ЕС решались в определенной мере Судом ЕС. В целом ряде своих постановлений и заключений Суд признал право Сообществ на заключение международных договоров, даже в случаях, прямо не предусмотренных в учредительном акте, при условии, что они необходимы для решения задач и достижения целей, стоящих перед ЕС. Судом ЕС была сформулирована концепция параллельных полномочий, безусловно, расширивших международную правосубъектность Сообществ. Проблема заключения договоров с третьими государствами и международными

организациями регулировалась не на основе общего постановления учредительного акта, а путем применения специальной процедуры. Это давало возможность Совету ЕС принимать каждый раз конкретное решение на основе рекомендаций Комиссии и получения заключения Европарламента.

С созданием Европейского Союза происходит своего рода расчленение внешних действий ЕС. Вопросы общей внешней политики и политики безопасности, а затем и безопасности и оборонной политики были выделены в самостоятельную и автономную сферу. В этой области складывается свой особый механизм управления и формируется автономный правовой режим. Создаваемый механизм возглавил Высокий представитель по ОВПБ. Он назначался Советом с согласия, а практически по рекомендации Европейского совета. Высокий представитель рассматривался как инструмент Совета ЕС.

Другую сферу международной деятельности составили внешние связи, осуществляемые Сообществом. Они регулировались положениями, прямо закрепленными в Договоре об учреждении Сообщества. Соответствующие полномочия, прямо предусмотренные учредительными актами, оставались в компетенции Совета ЕС и Европейской комиссии. В составе Комиссии это направление деятельности Сообщества возглавлял комиссар по внешним связям. Он назначался в том же порядке, что и другие члены Комиссии в соответствии с общими правилами ее создания и функционирования. Его деятельность не должна была дублировать полномочия Высокого представителя по ОВПБ. Речь могла идти только о сотрудничестве.

Разграничение сфер внешней деятельности и механизма ее реализации порождало целый ряд правовых последствий. Международной правосубъектностью обладало Европейское сообщество, но не Европейский Союз. Соответственно, Европейское сообщество вступало в дипломатические отношения с третьими государствами и международными организациями, заключало международные соглашения и договоры, участвовало в деятельности международных организаций. Сообщество становилось их коллективным членом.

Попытка преодолеть такую двойственность и в какой-то степени исключить параллелизм и соперничество, а порой и неразбериху во внешнеполитической деятельности ЕС была предпринята при выработке Конституционного договора.

Перспектива создания единого внешнеполитического механизма во главе с Министром иностранных дел ЕС, учреждение поста которого было предусмотрено Конституционным проектом, вызвала особенно серьезную оппозицию и критику во многих государствах — членах ЕС. Эта критика сыграла немалую роль в провале ратификационного процесса. Отказ от одобрения Конституционного проекта самым непосредственным образом сказался на подходе к проблеме в рамках ДР. Общая иностранная политика и политика безопасности и внешние связи ЕС вновь были разведены по двум договорам. Вопросы ОИПБ, а равно политики в области безопасности и обороны были урегулированы постанов-

лениями ДЕС. Здесь же определены и общие начала и принципы осуществления внешней политики ЕС. Основные вопросы, связанные с регулированием внешней деятельности, ранее входившие в компетенцию Сообщества, переходят в силу правопреемства в ведение ЕС. Они закреплены и регулируются постановлениями ДФЕС. Все положения, касающиеся внешних аспектов осуществления общих политик и внутренних действий, систематизированы и сведены в самостоятельную и обособленную часть пятую ДФЕС.

Различия, зачастую весьма значимые, между двумя составляющими внешней активности сохраняются. Сфера ОИПБ не может регулироваться законодательными актами ЕС. На нее не распространяется юрисдикция Суда ЕС. Вместе с тем, поскольку Европейский Союз становится единой и единственной интеграционной организацией, автоматически решается и вопрос о международной правосубъектности ЕС и развитии его договорной практики, которая во многом дополняет процесс эволюции права ЕС. Согласно ст. 216 ДФЕС Союз может заключать соглашения с одним или группой третьих государств или международных организаций, если это предусмотрено учредительными договорами или если их заключение необходимо для достижения целей, предусмотренных учредительными договорами либо иными имеющими обязательную силу актами Союза, а также если оно необходимо в связи с изменением содержания и значения общей нормы права ЕС.

Эта статья является во многих отношениях ключевой. Она устанавливает правовые основания заключения международных договоров, определяет их статус и правовые последствия. Правовые основания заключения таких договоров заметно расширены. Договоры могут заключаться не только если это прямо предусмотрено учредительными актами, но и в том случае, если это не оговорено, но необходимо для достижения целей ЕС либо предусмотрено обладающим обязательной силой внутренним правовым актом, имеющим общее действие.

Второй не менее важный аспект заключения ЕС международных договоров состоит в определении юридической природы самих такого рода договоров. Они обязательны для институтов и государств-членов. Иначе говоря, по общему правилу такие договоры не порождают напрямую права и обязанности частных лиц, т.е. не имеют прямого действия. Эта формула приходит в известной мере в противоречие с новейшей практикой Суда ЕС и явно требует дополнительного толкования. Ее ограничительный характер на практике может привести к сужению сферы и порядка применения, а равно правовых последствий таких договоров, например, соглашений о партнерстве и сотрудничестве, что имеет непосредственное значение для Российской Федерации, российских компаний и выезжающих в ЕС российских граждан.

В какой-то степени подобные ограничения могут быть преодолены путем применения ст. 217 ДФЕС. Она предусматривает возможность создания ассоциации ЕС с третьими государствами и международными организациями,

характеризующейся взаимными правами и особенностями, совместными действиями и применением специальных процедур. Ст. 217 носит бланкетный характер. Это обстоятельство необходимо иметь в виду при оценке международного договора как источника права ЕС и при проведении соответствующих переговоров с ЕС. К сказанному следует добавить установленное Судом правило, согласно которому ЕС несет международно-правовую ответственность за нарушение договорных обязательств, даже если последние нарушены не ЕС, а государством-членом.

Согласно ДР Европейский Союз становится субъектом международного права со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями. Свою международную деятельность и активность он основывает на признании и следовании принципам международного права и Устава ООН. Связующим организационным звеном, обеспечивающим единство действий в сфере ОИПБ и при осуществлении внешних аспектов внутренних политик, служит аппарат Высокого представителя по вопросам иностранной политики и политики безопасности. Фактически именно он перенимает те полномочия, которые по Конституционному проекту предполагалось передать Министру иностранных дел ЕС.

Одна из новелл, вводимых ДР, состоит в формулировании общих принципов осуществления внешней деятельности ЕС. Согласно ст. 21 ДЕС вся деятельность Союза на международной арене основывается на принципах, которые изначально присутствовали при его создании, развитии и расширении и которые направлены на утверждение во всем мире идеалов демократии, правового государства, всеобщности и неделимости прав человека и основных свобод. Конкретизируя эти общие принципы, ДЕС дает перечень целей и задач, которые ставит перед собой ЕС в области международных отношений. При этом особо оговаривается, что эти положения в равной степени обязательны и подлежат применению как в сфере общей иностранной политики и политики безопасности, так и в области внешних связей, регулируемых постановлениями части пятой ДФЕС.

Не маскируя экспансионистские начала и исходя из амбициозной презумпции, что самые высокие и достойные цели в мире выдвигает именно ЕС, ДЕС дает весьма подробный перечень тех задач, которые призван решать в сфере внешней деятельности ЕС. В этот перечень входят, в частности, защита ценностей, фундаментальных интересов, безопасности, независимости и целостности Европейского Союза; консолидация и поддержка демократии, принципов правового государства, защита прав человека и принципов международного права; защита мира, предупреждение конфликтов и укрепление международной безопасности; поддержка экономических устоев и обеспечение социального развития, защита окружающей среды и борьба с бедностью; устранение препятствий свободной международной торговле. Особое внимание привлекает положение, согласно которому ЕС будет продвигать и содействовать созданию международной си-

стемы, основанной на тесном многостороннем сотрудничестве и надлежащем управлении мировыми делами. Если предыдущие цели в определенной степени раскрываются в последующих постановлениях ДФЕС, то в том, что касается надлежащего управления международными делами, никакой дополнительной расшифровки договор не дает.

Интересы и стратегические цели ЕС дефинирует Европейский совет. Соответствующие решения Европейского совета распространяются на все сферы внешней деятельности ЕС. Единство действий в различных областях международной жизни в рамках ЕС обеспечивают Совет и Комиссия, которым помогает Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности. Решения Европейского совета принимаются на основе принципа единогласия по предложению Совета ЕС. Высокий представитель применительно к ОИПБ и Комиссия в том, что касается остальных областей внешней деятельности, могут направлять совместные предложения в Совет ЕС.

Иностранная политика и политика безопасности регулируются посредством особых и специфичных процедурных правил. Они устанавливаются и проводятся в жизнь Европейским советом и Советом ЕС, которые действуют на основе единогласия, если иное не установлено договорами и специальными постановлениями. Применение законодательных актов в этой сфере исключено. Претворение в жизнь принимаемых решений возлагается на Высокого представителя и государства — члены ЕС. Функции Европарламента и Комиссии в этой области максимально заужены и ограничиваются постановлениями по отдельным вопросам, содержащимся в договорах. Сфера ОИПБ, как и ОВПБ, не подпадает под юрисдикцию Суда ЕС. Исключение составляют контроль за соблюдением принципа пропорциональности, а также контроль за применением ограничительных мер в отношении физических и юридических лиц (ст. 40 ДЕС и ст. 275 ДФЕС).

Решения, принимаемые в рамках ОИПБ, образуют весьма важный и в то же время очень специфичный источник права ЕС. Порядок их принятия, сфера применения и условия осуществления носят в значительной мере эксклюзивный характер по отношению к другим сферам ведения ЕС. Международная правосубъектность Европейского Союза подтверждается, однако, не столько этими специфичными постановлениями, сколько нормами более общего порядка. Так, согласно ст. 217 ДФЕС Европейский Союз вправе заключать двухсторонние и многосторонние договоры и соглашения с третьими государствами и международными организациями. Эти договоры могут устанавливать взаимные права и обязанности и предусматривать совместные действия и осуществление специальных процедур. Договор о реформе оговаривает возможность применения упрощенных процедур переговоров и заключения международных договоров. Одновременно в ДР уточняется, что относится к внешней компетенции Союза (в основном это делается на базе сложившейся практики Суда ЕС).

Предусматривается возрастание роли и участия Европарламента в процессе заключения международных договоров и соглашений с третьими государствами и международными организациями (наиболее известным в этой области является постановление Суда ЕС по делу AETR от 31 марта 1971 года, закрепившего принципы, положенные в основу концепции «параллелизма»). Согласно постановлению ДФЕС Европейский Союз признается компетентным заключать международные договоры и соглашения, если (1) они прямо предусмотрены учредительными актами, (2) необходимы для осуществления целей, закрепленных в учредительных договорах или предусмотренных актами вторичного права. Они также могут заключаться в тех случаях, когда постановление Совета вынесено по вопросам, прямо не предусмотренным в учредительных актах, но затрагивающим общие вопросы права (когда легитимного основания для вынесения решения нет, но оно представляется необходимым для реализации задач и целей Европейского Союза).

Несколько перестраивается процедура заключения международных договоров. Решение о начале переговоров выносит Совет ЕС. Он же дает необходимые директивы переговорщикам, принимает решение о подписании и заключении договора. Предложение об открытии переговоров вносится Европейской комиссией или, если речь идет о сфере ОИПБ, Высоким представителем. Совет ЕС может также создать одновременно с решением об открытии переговоров специальный комитет, который выполняет консультативные функции и в определенной мере контролирует ход переговоров. За пределами сферы ОИПБ заключение договоров предполагает участие Европарламента. В строго определенных случаях (они перечисляются в ст. 218 ДФЕС) необходима апробация со стороны Парламента. В остальных случаях решение принимается после консультации с Парламентом.

На основе ДР расширяется в определенной мере и юрисдикционный контроль за переговорным процессом и заключением договоров. Вводится и подтверждается процедура, напоминающая процедуру конституционного контроля, существующую в большинстве демократических государств. Договор о реформе предусматривает, что основные субъекты переговорного процесса — Европарламент, Совет и Комиссия — могут запросить Суд о наличии или отсутствии в данном договоре положений, противоречащих учредительным актам. Если Суд ЕС принимает отрицательное заключение, то договор может вступить в силу только после необходимого пересмотра проекта или если внесены соответствующие изменения в сам учредительный договор. Одно из наиболее известных отрицательных заключений было дано Судом ЕС по вопросу о возможности присоединения ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд указал, в частности, на отсутствие такого рода легитимных оснований в учредительных актах. Соответственно, необходимые изменения были внесены в них Лиссабонским договором. Пересмотр ЕКПЧ, который по-

звляет ЕС стать ее участником, предусмотрен Протоколом № 14 к Конвенции. Он пока тоже не вступил в силу.

К числу важных проявлений международной правосубъектности ЕС относится перенимаемая Союзом у Сообщества возможность вхождения в состав международных организаций и присоединения к действующим международным договорам. Такая практика уже имела место (вхождение в ВТО, ФАО и другие международные организации) и подтверждена действующими учредительными актами. Показательно, что в ДФЕС прямо перечисляются международные организации или органы, в деятельности которых участвует ЕС. Помимо констатации уже имеющего место вхождения в международные организации, Союз также оставляет за собой право поддержания отношений и с другими международными организациями. Конкретное тому подтверждение — уже упомянутое постановление ДР о присоединении ЕС к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и признание *ipso facto* обязательной юрисдикции ЕСПЧ. Постановление ДР тем более интересно, что оно уточняет и решение вопроса об общих принципах права ЕС.

4.6. Общие принципы права ЕС

Постановления ДР самым неразрывным образом связаны с определением общих принципов права ЕС. В Договоре о Европейском Союзе, предшествующем ДР, было установлено (пункт 2 ст. 6), что общими принципами права ЕС выступают положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а равно общепринятые и признанные права и свободы, закрепляемые в конституциях государств-членов. Это постановление ДЕС вызвало далеко не однозначную реакцию. Отрицательное заключение по вопросу о возможности присоединения ЕС к ЕКПЧ дал Суд ЕС. Он ссылаясь прежде всего на то, что в учредительных договорах ЕС не содержится постановлений, которые могли бы послужить правовой основой присоединения ЕС к ЕКПЧ. Схожую по направленности позицию занял и ЕСПЧ, который отказался принимать жалобы на неправомерные, по мнению истцов, действия институтов ЕС. Европейский суд подчеркнул, что ЕС не является участником Конвенции и на него не распространяется обязательная юрисдикция ЕСПЧ. Попытка решить проблему, предпринятая в период подготовки Конституционного договора, не удалась. Поиск нового решения продолжается в ДР.

Договор о реформе прямо предусматривает полномочие ЕС на присоединение к ЕКПЧ (пункт 2 ст. 6 ДЕС и пункт 6 ст. 218 ДФЕС и Декларация № 2). Единственная оговорка, которая при этом делается, состоит в том, что это присоединение не должно наносить ущерба особенностям и автономии права ЕС. Таким образом, в рамках ЕС ратификация ДР обуславливает создание правовой основы для присоединения Евросоюза к ЕКПЧ. Соответствующие шаги были предприняты и со стороны Совета Европы.

Независимо от акта присоединения ДР относит ЕКПЧ, так же как это явствовало из пункта 3 ст. 6 Договора о Европейском Союзе, к числу источников, формулирующих общие принципы права ЕС. Правда, в Договоре о реформе формулировка несколько уточнена. Пункт 3 ст. 6 ДЕС в редакции Лиссабонского договора устанавливает, что основные права в том виде, как они гарантированы ЕКПЧ, «...образуют составную часть права Союза в качестве его общих принципов». В этой формулировке обращает на себя внимание — и это отличает ее от ныне используемой — прямое указание на то, что права и свободы, закрепленные в Конвенции, — неотъемлемая составная часть права ЕС. Это еще одно подтверждение того, что ЕКПЧ, несмотря на свое международно-правовое происхождение и природу, может рассматриваться напрямую как источник права ЕС. Необходимо в этой связи обратить внимание еще на один момент, отражающий своеобразие и специфику ДР. Это постановление, предусматривающее, что присоединение ЕС к ЕКПЧ не изменяет компетенцию ЕС в том виде, как она закреплена в новых учредительных актах.

В качестве составной части права ЕС выступают также общие демократические права и свободы, свойственные государствам — членам ЕС, а равно Хартия основных прав, принятая в Ницце в декабре 2000 года и адаптированная в связи с разработкой ДР в 2007 году. Основное изменение, связанное с адаптацией Хартии, состоит в подтверждении многократно повторяемого в ДР утверждения о том, что придание ей обязательной силы ни в коей мере не означает расширения компетенции ЕС и приращения новых полномочий.

Европейская хартия основных прав почти полностью воспроизводит в несколько расширенном и дополненном виде постановления ЕКПЧ. Эти дополнительные постановления относятся к правам так называемого нового поколения, а равно связаны с введением института гражданства и его закреплением в Хартии. Таким образом, она прокламирует не только права и свободы человека, но и политические права, предоставляемые гражданам ЕС. Весьма важное значение имеет указание в Хартии на то, что все совпадающие положения Хартии и ЕКПЧ будут трактоваться и использоваться в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека. Это практически придает Конвенции силу обязательного акта с точки зрения права ЕС.

Несколько иначе трактуется в ДР вопрос о статусе Хартии. Согласно ДЕС Хартия основных прав «имеет ту же юридическую силу, что и учредительные договоры». Получается довольно своеобразная в юридическом плане ситуация. Хартия как бы одновременно признается и актом, равнозначным учредительным договорам, а следовательно, должна стоять на верхней ступеньке в системе источников права ЕС. Вместе с тем, относясь к актам, формулирующим общие принципы права, она не имеет прямого действия. Положения Хартии действуют только в рамках применения права ЕС. Отказались от признания обязательной силы Хартии Великобритания и Польша. Эти две страны полагают, что поло-

жения Хартии, определяющие основные права, не могут быть использованы тяжущимися сторонами в судах Соединенного Королевства и Польши — дерогация, с которой другие страны члены ЕС вынуждены были согласиться. Соответствующая оговорка включена в специальный Протокол, приложенный к новым учредительным договорам.

Характеризуя значение постановлений Конвенции и Хартии для развития права ЕС, следует еще раз напомнить, что общие принципы являются весьма своеобразным регулятором общественных отношений. При подготовке и подписании Хартии было разъяснено различие между правами с одной стороны и принципами, утверждаемыми этой Хартией, с другой. Права, записанные и закрепленные в законе, а тем более в учредительном акте, имеют прямое действие и порождают субъективные права. Это определило и их применимость. В отличие от субъективных прав, принципы, скорее, выступают в роли декларации о намерениях и своего рода программы деятельности.

Важность общих принципов права, тем не менее, не следует преуменьшать. Дело в том, что все нормативно-правовые акты ЕС, равно как и действия его институтов, должны соответствовать принципам ЕС. Их несоблюдение может послужить правовой основой для признания неправомерности таких отступающих от этих принципов актов и акций. Таким образом, с вступлением в силу ДР правовая база общих принципов права ЕС, объем и значимость последних, несомненно, возрастают. Очевидно, в определенной степени это должно способствовать демократизации ЕС и повышению уровня законности. Остается лишь обеспечить их претворение в жизнь и гарантировать их соблюдение. Насколько это удастся, должна показать практика. Пока возможная коллизия юрисдикций Суда ЕС и ЕСПЧ нивелируется лишь указанием на необходимость постоянного диалога между ними. Предпринятые же ЕС меры по расширению мониторинга основных прав путем создания специализированного агентства ЕС вызвали обеспокоенную реакцию в Совете Европы.

ГЛАВА 5

Нормотворческая деятельность и процедура принятия обязательных решений

В рамках настоящей главы будут рассмотрены главным образом те новые процедуры, которые предлагаются Договором о реформе. Это порядок пересмотра учредительных актов, введение новой законодательной процедуры, а равно программы намеченных в этой области реформ.

5.1. Формирование нормотворческих процедур

Изначально, с первых шагов создания и функционирования европейских интеграционных объединений, проблема принятия обязательных правовых

актов вызывала острые споры и разногласия. Она остается в определенной степени камнем преткновения и по сей день. Достаточно напомнить, что один из первых острых политических кризисов, возникших в Сообществе, был связан с попыткой перехода от всеобщего применения принципа единогласия к частичному применению квалифицированного большинства при вынесении решений. И хотя подобный переход был напрямую предусмотрен учредительным актом, Франция в знак протеста отказалась от участия в работе институтов Сообщества. Соответствующий кризис получил наименование «пустое кресло». Только после проведения весьма сложных переговоров удалось найти компромиссное решение. Люксембургский протокол (почему-то очень часто в практике ЕС возникшие сложности решаются протоколами, подписанными в Люксембурге) закрепил компромиссный подход. В тех случаях, когда решение должно приниматься квалифицированным большинством, но одно из государств-членов заявит, что это решение имеет жизненно важное значение для национальных интересов страны, соответствующие институты должны вернуться к применению принципа единогласия.

По мере развития ЕС ситуация, хотя и медленно и с большими трудностями, начинает меняться. Расширяется круг участников принимаемых решений, субъектов права законодательной инициативы. Пересматриваются процедуры принятия решений, позволяющие более частое применение принципа квалифицированного большинства взамен принципа единогласия.

Одной из главных и особенно заметных тенденций в этой области является активизация участия и расширение полномочий Европейского парламента. Первоначально действовала преимущественно чисто ознакомительная процедура, согласно которой институты, принимавшие решения, должны были уведомлять Европарламент о соответствующих акциях. Постепенно начинает получать распространение консультативная процедура. В ее рамках мотивированное заключение Парламента оказывает определенное влияние на вынесение решения, но юридически обязательным не является. Некоторое подобие парламентской процедуры внедряется в практику с принятием Единого европейского акта 1986 года. Это процедура сотрудничества. С созданием Европейского Союза вырабатывается и получает сравнительно широкое распространение процедура совместного принятия решений. В ее рамках рассматриваемый проект считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции Европарламентом и Советом ЕС.

Новый шаг вперед делает Договор о реформе. Он вносит существенные изменения в порядок пересмотра и внесения поправок и дополнений в учредительные акты. Постановлениями ДР оформляется новая законодательная процедура и определяются условия ее использования. Вводятся новые разновидности применяемых законодательных процедур. Договор предусматривает целую программу поэтапного внедрения нового порядка вотирования законодательных

актов. В рамках конкретно определяемых сроков может по-разному решаться вопрос о квоте голосов, необходимых для получения квалифицированного большинства и блокирующего меньшинства. Подобные поэтапные изменения увязываются в определенной мере со сменой legislatures. Предполагалось, что точкой отсчета станут предстоящие в 2009 году очередные парламентские выборы. С этим была связана и намеченная в ДР дата вступления Договора в силу. Поскольку достичь этого не удалось, то это в перспективе приведет к изменению временных рамок реформирования и должно сказаться на порядке работы институтов ЕС, использующих принцип квалифицированного большинства.

5.2. Порядок пересмотра и изменения учредительных актов

Под учредительными актами принято понимать основополагающие базовые договоры, заключаемые государствами — участниками интеграционного объединения и определяющие основные устои, цели, задачи и порядок функционирования интеграционного объединения. Такого рода акты занимают высшую ступеньку в иерархии источников права ЕС. По своей содержательной природе, порядку принятия и правовому статусу они вполне сравнимы с основными законами, принимаемыми и действующими в государствах — членах ЕС. По мнению Суда ЕС, все эти акты образуют своего рода Конституционную хартию Европейского Союза. Однако попытка заменить такие учредительные акты Конституцией ЕС успеха не имела. Как и в прошлом, правовую основу ЕС образуют учредительные договоры. Это Договор об учреждении Европейского сообщества, подписанный в Риме 25 марта 1957 года, и Договор об образовании Европейского Союза, подписанный в Маастрихте (Нидерланды) в 2002-м и вступивший в силу в 2003 году. В широком смысле слова к учредительным относят также и все договоры, принятые в рамках ЕС и вносящие изменения и дополнения в основополагающие учредительные акты. К их числу относятся Единый европейский акт 1986 года, Амстердамский договор 1997 года и Ниццкий договор 2001 года. Попытка заменить все эти акты единой Конституцией для Европы оказалась неудачной. Конституционный договор не был надлежащим образом ратифицирован всеми государствами — членами ЕС и в силу не вступил. От процесса конституционализации ЕС пришлось отказаться. Результатом стало возвращение к системе действующих двух учредительных актов. Лиссабонский договор о реформе 2007 года подтверждает и закрепляет эту систему. Одновременно он намечает целую программу перестройки ЕС, излагаемую в пересмотренных учредительных актах, образующих правовую основу ЕС. В соответствии с ДР их образуют Договор о Европейском Союзе и изменяемый Договор о Сообществе, получивший наименование Договор о функционировании Европейского Союза.

В период подготовки ДР был внесен целый ряд предложений по вопросу о порядке введения в действие учредительных актов. Одним из самых радикальных

было предложение вообще отказаться от принципа единогласия и заменить его на принцип квалифицированного большинства. В этом случае договор вступает в силу, даже если он не был одобрен всеми государствами — членами ЕС. Это предложение не прошло. Сохранена формула, согласно которой учредительный акт или акт, вносящий изменения и дополнения в учредительный акт, подлежит ратификации на основе принципа единогласия. Вместе с тем участники межправительственной конференции, рассматривавшей проект ДР, приняли в известной мере компромиссное предложение. Оно предусматривает возможность применения различных по своим параметрам процедур, которые могут использоваться для внесения изменений и пересмотра учредительных актов.

Согласно ст. 48 ДЕС в редакции ДР учредительные договоры могут быть пересмотрены и изменены посредством применения трех возможных процедур. ДР отказывается от ранее существовавшего единообразного порядка, согласно которому во всех случаях пересмотра подлежала применению только одна общая процедура подготовки и внесения изменений в учредительные акты. Принятая новелла, по мнению ряда исследователей, составляет одно из важнейших изменений, вносимых ДР в право ЕС. Новые процедуры включают в себя общую, или обычную, ординарную процедуру (если строго следовать терминологии ДР) и две разновидности упрощенной процедуры. Рассмотрим каждую из них.

Основной критерий применения той или иной разновидности пересмотра — значимость вносимых изменений. Общая процедура применяется в тех случаях, когда вносимые изменения существенным образом расширяют или, напротив, сужают компетенцию ЕС. В этой связи следует еще раз обратить внимание на настойчивость, с которой в ДР подчеркивается, что данный Договор не вносит существенных изменений в действующие учредительные акты и ни в коей мере не предусматривает расширение компетенции и приращение полномочий ЕС и его институтами. Утверждение весьма спорное, но зато легитимирующее применение более упрощенной процедуры одобрения реформ.

Общая законодательная процедура, предусмотренная ДР, заметно расширяет круг ее участников. Предложения о пересмотре действующего учредительного акта могут вносить правительства каждого из государств — членов ЕС, а равно Европарламент и Европейская комиссия. Включение Европарламента в круг субъектов, наделяемых правом предложения пересмотра учредительного акта, в целом вписывается в общую концепцию расширения его законодательных полномочий.

Инициативные проекты поступают в Совет ЕС. Этот последний своим решением направляет их на рассмотрение Европейского совета и сообщает о них в соответствии с правилами субсидиарности национальным парламентам государств — членов ЕС. В случае положительного решения Председатель Европейского совета (напомним, что с вступлением ДР в силу учреждается пост постоянного главы Европейского совета) собирает конвент. Он состоит

из представителей национальных парламентов государств-членов, глав государств или правительств стран — членов ЕС, представителей Европарламента и Европейской комиссии. Если это оправдано сутью предлагаемых изменений, приглашаются также представители Европейского центрального банка.

Созыв Европейского конвента не представляет собой новеллу в практике Европейского Союза. Солидный опыт в этом отношении уже накоплен. Так, благодаря созыву Конвента была разработана Хартия основных прав Европейского Союза, одобренная и провозглашенная в декабре 2000 года. Конвент был созван также и для разработки проекта Конституции для Европы. С этой своей задачей Конвент в основном справился и в сравнительно короткие сроки подготовил проект Европейской конституции. К сожалению, во многом из-за сложностей, вызванных расширением ЕС и обострением политического соперничества в отдельных странах, Конституционный договор, единогласно подписанный всеми руководителями государств-членов, не прошел ратификационный процесс. Это, впрочем, ни в коей мере не создает отрицательный прецедент для созыва и работы конвента. Согласно вводимым правилам конвент собирается для обсуждения особо важных предложений, предусматривающих радикальные реформы прежде всего относительно круга ведения и компетенции ЕС. Он должен на основе консенсуса одобрить рекомендацию, которая передается на рассмотрение межправительственной конференции (МПК).

Своего рода особой разновидностью такой процедуры является ее осуществление без созыва конвента в качестве обязательного элемента процедуры пересмотра учредительного акта. В случае если Европейский совет находит, что с содержательной точки зрения предлагаемые поправки и изменения не носят особо существенный и важный характер, он может передать проект непосредственно на рассмотрение МПК, минуя созыв конвента. В работе МПК участвуют представители правительств государств-членов. В ее компетенцию входит установление необходимости внесения изменений в учредительный акт.

Поправки, одобренные МПК, вступают в силу после того, как их ратифицируют все государства — члены ЕС в соответствии с их национальными конституционными правилами. В случае, если в течение двух лет, начиная с подписания проекта о внесении изменений в учредительные акты, он был одобрен лишь $\frac{4}{5}$ государств — членов ЕС, а остальные страны встретились с определенными трудностями в осуществлении этого процесса, Европейский совет должен вновь вернуться к обсуждению рассматриваемого вопроса. Правовые последствия такого рода повторного обсуждения в Европейском совете ДР не уточняет. Показательно, что аналогичное постановление содержалось в Конституционном договоре. На практике найти новое взаимоприемлемое решение и продолжить ратификационный процесс в отношении Конституции для Европы не удалось. От Конституционного договора пришлось отказаться. Берлинский саммит, состоявшийся в 2007 году, вернувшись к вопросу о ратификации, принял решение

о его приостановке. Несколько иначе был решен Европейским советом вопрос о повторном референдуме в Ирландии. Одобрив некоторые поправки, Европейский совет поддержал предложение о повторном проведении референдума в этой стране.

Наряду с процедурой, описанной выше, ДР предусматривает также упрощенную процедуру пересмотра. Возможны две ее разновидности. Первая касается изменений, вносимых в третью часть ДФЕС или в какое-либо положение этой части Договора. Речь идет в данном случае об общих политиках внутреннего характера или действиях, осуществляемых на основе постановлений внутреннего права ЕС. Круг субъектов права законодательной инициативы остается тем же самым — правительства государств-членов, Европарламент и Европейская комиссия. Совет ЕС, который рассматривает внесенные предложения по существу, должен вынести решение на основе принципа единогласия. Решения Совета касаются либо конкретной области, либо даже какого-то конкретного случая. Окончательный вердикт выносит Европейский совет. Он может также уполномочить Совет ЕС вынести решение по рассматриваемому вопросу квалифицированным большинством голосов в зависимости от значимости предлагаемых изменений. Такого рода процедура не может, однако, применяться по отношению к действиям или актам, принятие которых влечет за собой последствия военного характера или распространяется на сферу обороны.

Особые правила упрощенного пересмотра применяются для внесения изменений в саму процедуру одобрения предлагаемой реформы со стороны Совета ЕС. Так, в случаях, если учредительный договор предусматривает, что законодательный акт в данной сфере принимается на основе специальной законодательной процедуры, Европейский совет может заменить применение такой специализированной процедуры законодательной процедурой общего характера. О планируемом решении информируются в обязательном порядке все национальные парламенты. Эти последние могут в течение шести месяцев после получения соответствующей документации выступить против одобрения намеченного решения. В этом случае предложение не может быть принято. В том случае, если возражение со стороны национальных парламентов отсутствует, по истечении шестимесячного срока Европейский совет может вынести окончательное решение. Оно принимается на основе принципа единогласия после получения положительного заключения со стороны Европарламента, который определяется со своей позицией абсолютным большинством голосов.

Упрощенная процедура внесения поправок и изменений в учредительные акты существенно изменяет действующую в настоящее время процедуру, требующую во всех случаях ратификации проектов поправок к учредительным актам. Упрощенная процедура действительно способна изъять практически из исключительного ведения государств-членов проведение всенародных референдумов всякий раз при внесении поправок и изменений в действующую

щие учредительные акты. Такого рода попытка, собственно говоря, и была предпринята в связи с подписанием и вынесением на одобрение Договора о реформе 2007 года. Упрощенная процедура позволила довольно быстро собрать весьма значительное большинство одобрительных решений со стороны национальных парламентов государств — членов ЕС, заменив ими проведение референдумов. Только в одной стране — Ирландии эта процедура не была применена: проект был передан на референдум и не был одобрен. Все это создало довольно напряженную ситуацию, чреватую срывом ратификационного процесса. Европейский совет вернулся к рассмотрению «ирландского казуса» в декабре 2008 года. В результате было поддержано предложение о проведении повторного голосования. Прецеденты, уже имевшие место в прошлом в Дании и в той же Ирландии (отказ от отрицательных итогов референдума), позволяют ожидать не менее оптимистического решения вопроса и в связи с судьбой ДР. Сегодняшняя практика подтверждает, что упрощенная процедура ратификации на парламентской основе применима и уже реализуется.

5.3. Законодательная процедура

Вопрос о том, какой именно правовой документ можно считать законодательным актом ЕС, в разное время вызывал различное толкование, порождал различные гипотезы и споры. Дело в том, что уже в Римском договоре 1957 года были названы и отчасти определены главные юридические инструменты, предоставленные в распоряжение Сообщества. Это были регламенты, директивы и решения. По мере развития права ЕС все они были признаны юридическими актами, имеющими прямое действие.

Регламент содержал нормы общего характера. По общему правилу он вступал в силу на 20-й день после его опубликования в Официальном вестнике, если в самом тексте нормативного акта не устанавливалась иная дата его вступления в силу.

Директива определяла цели и назначение действий, порождаемых этим актом. Однако порядок применения и исполнения этого акта определялся на национальном уровне посредством национальных правовых средств. В литературе иногда высказывается мнение, что именно тогда директива якобы и вступает в силу. Это неверно. По общему правилу директива, как и регламент, вступает в силу на 20-й день после опубликования в Официальном вестнике. При этом следует учесть, что директива как таковая может быть адресована конкретному лицу или носить общий характер. В Официальном вестнике публикуются директивы общего характера, а те, которые предназначаются конкретному частному адресату, вступают в силу после их нотификации. Вступление в действие директивы не следует путать с принятием акта применения (имплементация). Это очень важно знать, поскольку срок исковой давности по искам о законности, направленным на аннулирование актов института ЕС, составляет всего два месяца. Если указанный срок будет

пропущен в ожидании принятия акта имплементации на национальном уровне, то это повлечет за собой невозможность оспаривания законности принятого ЕС акта.

В том, что касается решений, они оставались актом прямого применения индивидуального характера.

Одним и тем же термином — регламент, директива, решение — именовались акты различного содержания и значения, а равно принимавшиеся на основе разных процедур. В связи с этим предлагались различные критерии материального и процессуального характера, на основе которых можно было вычленивать из всей массы правовых актов те, которые можно рассматривать как законодательные.

Попытка навести порядок в арсенале правовых инструментов ЕС была предпринята в рамках Конституционного проекта. Согласно Конституционному договору предусматривалось принятие таких правовых актов, как Европейский закон и Европейский рамочный закон. Они подлежали принятию на основе особой законодательной процедуры и должны были обладать всеми свойствами, присущими законодательному акту. Конституционный договор в силу не вступил. Проект не состоялся. Проблему пришлось решать по-новому при подготовке Договора о реформе 2007 года.

ДР не использует термины «европейский закон» и «европейский рамочный закон», фигурировавшие в Конституционном проекте. Он возвращается к старой номенклатуре актов: регламент, директива и решение. Одновременно он создает и вводит особую законодательную процедуру. Регламент, директива или решение, принятые на основе законодательной процедуры, обретают статус *законодательного акта Европейского Союза*. Все иные акты, даже если они тоже именуется регламентом, директивой или решением, рассматриваются как подзаконные акты, или, иначе, как акты применения закона. Их квалифицируют как акты административного характера. Таким образом, хотя «европейский закон» и «европейский рамочный закон» изъяты из употребления, законодательные акты Европейского Союза получают легитимную основу для своего существования и действия.

Для принятия законодательных актов ЕС Лиссабонским договором устанавливаются две главные процедуры: общая законодательная процедура и специальная законодательная процедура. Рассмотрим каждую из них.

Общая законодательная процедура по своему характеру и основным параметрам в целом во многом схожа с уже ранее применявшейся процедурой совместного принятия решений. Как и ранее, главное состоит в том, что соответствующий нормативный правовой акт считается одобренным, если он принят в идентичной редакции Европарламентом и Советом ЕС по предложению Европейской комиссии.

В рамках общей законодательной процедуры, как правило, право законодательной инициативы принадлежит почти монополично Европейской комиссии. В некоторых специальных и исключительных случаях, особо оговоренных

в учредительных договорах, этим правом могут также пользоваться Высокий представитель по общей иностранной политике и политике безопасности и Европейский центральный банк.

Проект законодательного акта, разработанный Комиссией, вносится на рассмотрение Европарламента и Совета ЕС. Определенный нюанс состоит в том, что ранее предложения Комиссии вносились в Совет ЕС и только после его рассмотрения передавались в Парламент. Новый порядок как бы уравнивает значение и роль основных законодательных институтов — Парламента и Совета. Парламент рассматривает законопроект в первом чтении и определяет свою позицию. Общая позиция Парламента доводится до сведения Совета. В случае, если последний одобряет позицию Парламента, соответствующий законопроект считается одобренным в редакции Европарламента. В случае, если Совет не одобряет общую позицию Парламента или выдвигает свои замечания и возражения по отдельным вопросам, он принимает в первом чтении свою позицию и сообщает ее Европарламенту. Позиция Совета должна быть должным образом мотивирована. Если законопроект не получил безоговорочного одобрения со законодателей уже в первом чтении, Парламент и Совет переходят ко второму чтению. Парламент по истечении трех месяцев со дня получения заключения Совета должен либо одобрить позицию Совета, сформулированную в первом чтении, либо высказать свое несогласие, предложив поправки и замечания.

На прохождение первого чтения отводится срок в три месяца. Если Парламент в рамках этого срока отклоняет позицию Совета, процедура на этом прекращается. Однако подобное решение на практике встречается сравнительно редко. Внесение поправок и замечаний со стороны Парламента по поводу позиции Совета проводится в рамках второго чтения законопроекта.

Большинство членов Парламента могут предложить свои поправки и изменения к позиции Совета. Все они рассматриваются и отбираются Парламентом. Одобренные им поправки передаются Совету и Комиссии, которые дают свое заключение по этим поправкам. Если в последующие три месяца по получении этих поправок Совет, принимая решение квалифицированным большинством голосов, одобряет эти поправки, соответствующий законопроект считается принятым.

В случае если поправки не были одобрены, Председатель Совета вместе с Председателем Парламента в течение шести недель, следующих за последним решением, созывают согласительный комитет. Согласительный комитет включает в себя представителей Совета ЕС и Парламента и формируется на паритетных началах.

Основное назначение этого комитета состоит в том, чтобы преодолеть возникшие разногласия и разработать взаимоприемлемый проект, который затем передается на рассмотрение созаконодателей. Для одобрения согласованного проекта необходимы его поддержка квалифицированным большинством

голосов членов Совета и большинством членов, представляющих Европейский парламент. Решение должно быть вынесено в течение шести недель с момента созыва согласительного комитета. На базе принятого этим комитетом решения проводится третье чтение. Решение, принятое согласительным комитетом, не является обязательным ни для Совета, ни для Парламента и не связывает их при вынесении в дальнейшем окончательного решения. Однако без прихода к согласию в рамках комитета проект не может стать предметом заключительного чтения, а законопроект в целом считается отклоненным.

В случае же если согласительный комитет пришел к согласию и одобрил совместный проект, проводится третье чтение. Перед вынесением решения Совет и Парламент проводят необходимые консультации и дебаты, которые должны иметь место в рамках фиксированного срока. Он установлен в шесть недель. Окончательное решение выносится Европарламентом большинством голосов участвующих в заседании парламентариев и Советом, принимающим решение квалифицированным большинством голосов. В случае отсутствия такого решения, основанного на согласительном проекте, рассматриваемый проект считается отклоненным.

Если возникает определенная необходимость в продлении срока обсуждения, то такого рода решение возможно и может быть принято каждым из участников. Европейский парламент к первоначально отведенному ему сроку в три месяца может добавить еще один, а Совет может добавить три недели.

Некоторые отклонения от этой общей процедуры установлены на тот случай, если проект законодательного акта предложен группой государств-членов по рекомендации ЕЦБ или по просьбе Суда ЕС. В этом случае некоторые параграфы ст. 294 ДФЕС, регулирующие осуществление общей законодательной процедуры, применению не подлежат.

Законодательные акты, принятые на основе общей законодательной процедуры, подписываются соответственно Председателем Европейского парламента и Председателем Совета. Они в обязательном порядке публикуются в Официальном вестнике Европейского Союза.

Одна из характерных особенностей ДР заключается не только во введении общей законодательной процедуры, но и в расширении сферы ее применения. Во всех тех случаях, когда в предшествующих учредительных договорах использовалась формула, устанавливающая, что данный акт принимается на основе процедуры совместного принятия решения (или на основе ст. 251), она заменяется указанием на применение общей законодательной процедуры. Одновременно эта процедура вводится еще в несколько десятков статей ДЕС и ДФЕС. Преимущественно это сферы новых общих политик, гражданства и защиты прав и свобод.

С введением общей законодательной процедуры устанавливаются некоторые новые терминологические обозначения, заменяющие ранее использовавшиеся.

Так, термин «совместное принятие решений» заменяется термином «общая законодательная процедура»; «заключение Европейского парламента» заменяется «позицией в первом чтении»; «особые случаи», когда инициатива не исходит от Комиссии, служат основанием, главным образом, для применения термина «специальная законодательная процедура».

Специальная законодательная процедура значительно отличается от описанной выше. Ее главная особенность состоит в том, что она не требует совместного принятия решения. Законодательный акт в этом случае принимается непосредственно одним из институтов. Таковым выступает прежде всего Совет ЕС. Только в трех случаях предусмотрено использование этой процедуры Европарламентом. Совет ЕС может принимать решения после консультации с Парламентом и/или Европейской комиссией. Одобрение с их стороны по общему правилу, кроме специально указанных случаев, не требуется.

Важным условием, объединяющим две законодательные процедуры, является указание на последовательное применение принципа субсидиарности. Согласно Протоколу о принципе субсидиарности и пропорциональности во всех случаях, когда речь идет о принятии нового законодательного акта, соответствующие проекты должны быть переданы на рассмотрение национальным парламентам на предмет установления их соответствия принципу субсидиарности. Возражения, выдвинутые со стороны национальных парламентав, отказавшихся одобрить проект, если таковых будет не менее трети, практически останавливают законодательную процедуру и требуют либо переработки законопроекта, либо отказа от него.

Конкретный характер участия других институтов, консультативные заключения или апробация Парламентом в рамках специальной законодательной процедуры устанавливаются строго на индивидуальной основе в самом учредительном акте в зависимости от конкретной ситуации и предмета регулирования.

Общее определение того, что понимается под специальной законодательной процедурой, дается в ст. 289 ДФЕС. Согласно пункту 2 этой статьи «во всех специфичных случаях, предусмотренных Договорами, одобрение регламента, директивы или решения Европейским парламентом при участии Совета или этим последним при участии Европейского парламента образует специальную законодательную процедуру. В специфичных случаях, предусмотренных Договором, законодательные акты могут приниматься по инициативе группы государств — членов ЕС или Европарламента, действующих на основе рекомендации Европейского центрального банка или по просьбе Суда ЕС или Европейского инвестиционного банка».

Приведенная в данной статье ДФЕС формула не должна, однако, вводить в заблуждение. В действительности имеется в виду, что не столько Парламент самостоятельно будет принимать законодательные акты, сколько Совет. На практике такого рода постановления, в отличие от общей законодательной

процедуры, которая уравнивает права и возможности двух ведущих институтов-созаконодателей, явно отдает преимущество Совету ЕС.

Помимо общей и специальной законодательной процедуры наделение свойствами законодательного акта может быть осуществлено на основе делегирования. Ст. 29 ДФЕС предусматривает, что на основе законодательного акта, принимаемого совместно Советом и Парламентом, Европейской комиссии может быть предоставлено право издания актов делегированного законодательства. Законодательные акты, разрешающие делегирование, должны детально определять рамки применения акта делегированного законодательства, цели, задачи, содержание, назначение и срок делегирования. Европарламент выносит решение абсолютным большинством голосов. Совет — квалифицированным большинством. В том же порядке каждый из них может досрочно отозвать свое решение о делегировании полномочий.

Учредительные договоры не устанавливают специальные правила принятия подзаконных актов. Такого рода акты издаются институтами ЕС в зависимости от необходимости обеспечения применения учредительных договоров или иных законодательных актов общего и специального характера. Упоминание Комиссии в качестве субъекта, принимающего решение об одобрении законодательных актов, отсутствует. Однако именно она принимает оставшуюся массу нормативных правовых актов ЕС. Соответственно, вполне обоснованно можно сделать вывод о том, что многочисленные акты, принимаемые непосредственно Европейской комиссией, по общему правилу должны быть отнесены к административным актам.

Роль Комиссии в законодательном процессе — это, как правило, роль субъекта права законодательной инициативы. Следует подчеркнуть, что эта роль чрезвычайно велика и значима, особенно если учесть, что в рамках общей законодательной процедуры проекты, как правило, исходят именно от нее. ДР полностью ее поддерживает.

Характеризуя особенности осуществления законодательных полномочий, следует обратить внимание еще на один важный аспект. В ДФЕС специально оговаривается необходимость сотрудничества институтов, задействованных в законодательной процедуре. В этих целях всем ее участникам предлагается закрепить свое сотрудничество в специальных межинституциональных соглашениях.

5.4. Процедура реформирования процедур

Договор о реформе уделяет значительное внимание демократизации Европейского Союза, совершенствованию институтов, повышению их эффективности, внедрению новых процедур принятия решений. Программа демократизации изложена в специальном разделе ДЕС, посвященном внедрению принципов демократизма в различные сферы жизнедеятельности ЕС. Особое внимание уделяется перестройке институциональной системы. В какой-то

мере это должно послужить ответом на критику Конституционного проекта. Его упрекали, в частности, в чрезмерной централизации, в бюрократизации ЕС, в слишком тенденциозных амбициях, направленных на превращение ЕС в некую сверхдержаву.

Как бы в ответ на эту критику ДР вводит специальный раздел, посвященный демократическим принципам функционирования ЕС. Учреждаются такие новые институты, как институт народной законодательной инициативы. Активизируется участие в принятии решений национальных парламентов государств — членов ЕС. Расширяется сфера применения законодательных актов. Изменяется и дефинируется законодательная процедура. В ее рамках заметно возрастает роль Европарламента.

В постановлениях ДЕС и ДФЕС уточняются этапы и порядок реформирования процедуры принятия решений. Одним из конкретных проявлений демократизации чрезмерно бюрократизированного механизма ЕС становится нарастающий переход от принятия решений на основе принципа единогласия к принятию решений квалифицированным большинством голосов. Основное внимание при этом уделяется расшифровке самого понятия «квалифицированное большинство», определяется его содержание в зависимости от конкретных временных рамок, задаваемых ДР, и сферы применения.

Главная новелла ДР связана с необходимостью уточнения и закрепления нового правового инструментария. С его помощью должно быть обеспечено превращение в жизнь постановлений учредительных договоров и актов вторичного права. Вполне естественно, что, совершенствуя арсенал правового инструментария, учредители должны были пересмотреть и уточнить процедуру принятия решений. Демократизация же этой процедуры тесно связана с дальнейшим расширением использования принципа квалифицированного большинства при вынесении решений по жизненно важным вопросам ЕС.

Подобный подход потребовал разработки и уточнения того, что именно подразумевается под квалифицированным большинством при вынесении решений и каким образом и при каких условиях этот принцип реализуется. Соответственно, в новую редакцию ДЕС и ДФЕС введены специальные статьи, раскрывающие поэтапный переход к применению различных вариантов квалифицированного большинства, необходимого для вынесения решений. Правовую основу соответствующей программы реформирования образуют ст. 16 ДЕС и ст. 238 ДФЕС. Они дополнены Протоколом о переходных постановлениях, который детализирует и уточняет схему изменения процедуры и порядка применения принципа квалифицированного большинства в зависимости от конкретных этапов переходного периода. Отдельные аспекты применения этой процедуры раскрываются или поясняются также в декларациях, приложенных к договорам. Это Декларации № 4, 7 и 9. Рассмотрим содержание и особенности предлагаемых процедурных реформ применительно к основным переходным периодам.

Первый этап применения Договора о реформе характеризуется временным сохранением процедуры квалифицированного большинства, предусмотренной Ницким договором 2001 года. Это означает, что ранее принятая система определения и использования принципа квалифицированного большинства будет сохранена на период предстоящей легистатуры. Очередные выборы Европейского парламента пройдут в 2009 году. Новая процедура будет применяться непосредственно по истечении срока ее полномочий и избрания следующего состава Парламента. Этот период представляется необходимым для подготовки к применению новых вариаций принятия решений. Он в определенной степени должен быть использован также для проверки готовности к предлагаемым новациям.

В соответствии с Ницким договором применяется принцип двойного большинства в том виде, как он был закреплен в учредительном акте 2001 года. Суть его состоит в том, что для принятия позитивного решения необходимо, чтобы предлагаемый проект получил (1) поддержку не менее половины государств — членов ЕС и (2) чтобы за него было подано строго определенное большинство взвешенных голосов. Очевидно, что вопрос о большинстве государств — членов не вызывает никаких сложностей. Таковым считается большинство, составляющее более 50% всех государств — членов ЕС. С учетом того, что в настоящее время государств — членов ЕС 27, большинство будет составлять 14 государств.

Сложнее обстоит дело с решением проблемы взвешенных голосов. В случае, если предлагаемый проект исходит от Европейской комиссии, такое большинство должно составлять как минимум 255 взвешенных голосов. Очевидно, что проблема не в подсчете этого количества, а в определении того, каким количеством взвешенных голосов будет обладать то или иное государство — член ЕС. Вспомним, что одним из самых спорных моментов при подготовке Конституционного проекта оказался именно вопрос об определении числа взвешенных голосов, закрепляемых за каждым членом ЕС. Особенно резко против предложенного на Конвенте проекта распределения взвешенных голосов выступили Испания и Польша. Испания — потому что она получала меньшее число взвешенных голосов, нежели это было определено в Ницком договоре, Польша — потому что претендовала на такое же количество, что и другие ведущие члены ЕС. Ее представители полагали, что предлагавшиеся цифры ущемляют достоинство и роль Польши в ЕС. Полемика и споры оказались настолько серьезными, а поиск компромисса настолько затруднительным, что в конечном итоге при подготовке окончательного проекта Конституционного договора вопрос о взвешенных голосах вообще был снят с повестки дня. В результате была изменена сама процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов.

Учитывая сложность и остроту проблемы, авторы Договора о реформе предпочли сохранить на первом этапе без изменений ту процедуру, которая была установлена Ницким договором 2001 года. Количество взвешенных голосов,

которыми обладает каждое государство, было зафиксировано непосредственно в самом учредительном акте. В нем предусмотрено количество взвешенных голосов, закрепляемых за каждым государством с учетом расширения ЕС. Поскольку в настоящее время в состав Европейского Союза входит 27 государств, общая сводная таблица взвешенных голосов выглядит следующим образом: Великобритания, Германия, Италия и Франция имеют по 29 голосов. За ними следуют Испания и Польша — по 27 голосов. Румыния — 14, Нидерланды — 13, Греция, Бельгия, Венгрия, Чехия и Португалия — по 12, Австрия, Болгария и Швеция — по 10, Дания, Ирландия, Латвия, Словакия, Финляндия — по 7, Кипр, Литва, Люксембург, Словения и Эстония — по 4, Мальта — 3. Всего — 345.

Для принятия положительного решения в том случае, если предложение вносит Европейская комиссия, как минимум необходимо, чтобы в его поддержку выступило 50% государств — членов ЕС, обладающих не менее чем 255 голосами (из 345). В том случае, если предложение внесено кем-либо иным, нежели Европейская комиссия, для его одобрения необходимы не только 255 взвешенных голосов, но и поддержка со стороны $\frac{2}{3}$ всех государств — членов ЕС.

Определяет Ниццкий договор и цифры блокирующего меньшинства. Оно имеет место, если против принятия решения квалифицированным большинством выступают государства, обладающие совместно 91 взвешенным голосом. Кроме того, была принята поправка, предложенная Германией, предусматривающая возможность проверки того, обладают ли государства, принимающие решение, как минимум 62% населения Союза. Соответственно, как подсчитано экспертами-математиками, предложенная формула позволяет использовать исключительно большое число самых различных комбинаций.

На практике проблема оказалась не такой сложной, поскольку сколь угодно многочисленных вариаций блокирующего меньшинства за годы, прошедшие с момента вступления в силу Ницкого договора, не создавалось. Многочисленные варианты, вычисленные математиками, — это, скорее, чисто гипотетические вариации на заданную тему. Практика в этом отношении пошла по пути упрощения процедуры. В рамках Совета, как правило, использовались все средства для поиска компромиссного решения, чтобы не доводить дело до обструкции со стороны блокирующего меньшинства. Даже сама угроза его создания и использования уже оказывала влияние на процедуру принятия решения.

Принципиально новое правило двойного большинства должно вступить в силу с ноября 2014 года. Главная новелла состоит в отмене системы взвешенных голосов в том виде, как она приведена Ницким договором. Однако и в этом случае предусматривается своего рода временный переходный период в рамках всего переходного периода в целом. Согласно Протоколу, приложенному к Договорам, в период до 31 марта 2017 года во всех тех случаях, когда предполагается принятие решения квалифицированным большинством голосов, любое из государств-членов может потребовать применения голосования в соответствии

с правилами системы взвешенных голосов, применимыми до ноября 2014 года. Более того, в соответствии с Декларацией № 7, приложенной к Договорам, возможно также изменение показателей блокирующего меньшинства в различные периоды реформирования Европейского Союза. Проект соответствующего решения, содержащийся в Декларации, вступит в силу одновременно с ратификацией Лиссабонского договора. Подобная оговорка в целом носит явно политически ориентированный характер. Она направлена на то, чтобы заставить Совет усиленно заниматься поиском согласованных решений и, по возможности, обеспечить их принятие не квалифицированным большинством голосов, а консенсусом, хотя формально такое требование не выдвигается.

Наконец, следующий период должен начаться с 1 апреля 2017 года. Суть его состоит в том, что правило двойного большинства включает два слагаемых. Это число государств и численность населения, представляющих эти государства. Именно они приобретают исключительное и решающее значение. С этого момента требование о возвращении к системе взвешенных голосов уже не может быть принято во внимание. Протокол о переходных постановлениях предусматривает, правда, возможность затормозить использование квалифицированного большинства при обсуждении решений, если против его применения выступает не менее семи государств. Тем не менее речь идет не об использовании права вето — оно практически отсутствует согласно учредительному договору, а лишь о возможности оттянуть принятие решения на уровне Совета. Впрочем, подобные действия могут иметь только ограниченное значение. Дело в том, что постановление ДР, относящееся к общей законодательной процедуре, устанавливает требование, согласно которому Совет должен вынести решение по обсуждаемому проекту в течение трех месяцев. Очевидно, что такое постановление в свою очередь пресекает попытки создания нового блокирующего меньшинства при рассмотрении вопроса в Совете.

Процедура принятия решения квалифицированным большинством описывается, исходя из положения о том, что предложение о принятии решения вносится Европейской комиссией или, в строго определенных случаях, Высоким представителем по ОИПБ, Европейским центральным банком или Судом ЕС. Во всех иных случаях, если предложение внесено институтом или лицами, наделенными по Договору правом законодательной инициативы, для принятия положительного решения по этому предложению требуется не только большинство голосов государств-членов, но и повышенная квота численности населения. Она составляет в этом случае не менее 75%.

Процедура принятия решения квалифицированным большинством голосов, описанная применительно к Совету, применяется также и в рамках Европейского совета, если он выносит решение квалифицированным большинством голосов. Напомним в этой связи, что Европейский совет наделяется статусом института ЕС. Однако он не может быть прямым участником законодательного

процесса. Принятие законодательных актов Европейскому совету на данном этапе запрещено.

Намечаемые изменения в процедуре принятия решения квалифицированным большинством голосов могут оказать существенное воздействие на принятие актов, одобряемых Советом. Вместе с тем, поскольку процедура ревизии процедур весьма растянута во времени, можно предположить, что введение в действие нового порядка потребует еще многих согласований, усилий и разъяснений. Это тем более очевидно, что многие положения Лиссабонского договора не вызывают восторга и единодушного одобрения у представителей населения государств — членов ЕС. Ратификационный процесс, как показал опыт Ирландии, продвигается с немалыми трудностями, а это, очевидно, может сказаться и на графике внесения перемен и изменений в практику Европейского Союза. Соответственно, и периоды, описанные в ДР, можно рассматривать как условные. Их рамки могут пересматриваться в зависимости от хода ратификационного процесса и возможной даты вступления ДР в силу.

5.5. Приложение к главе 5

Поскольку изменения процедуры принятия решений квалифицированным большинством предполагают переход от системы большинства взвешенных голосов к системе двойного большинства (от количества государств плюс количество взвешенных голосов к количеству государств плюс численность населения), представляется целесообразным включить в учебное пособие таблицу, позволяющую судить о соотношении порядка воздействия того или иного государства на процесс принятия решений при использовании квоты взвешенных голосов или применении критерия численности населения. Соответственно, напомним прежде всего, какова численность населения государств — членов ЕС по состоянию на 2007 год (цифры приводятся в тысячах человек). Германия — 82314,9; Франция — 63392,1; Соединенное Королевство — 60823,8; Италия — 59131,3; Испания — 44474,6; Польша — 38125,5; Румыния — 21565,2; Нидерланды — 16358,0; Греция — 11171,7; Португалия — 10599,1; Бельгия — 10584,5; Чехия — 10287,2; Венгрия — 10066,1; Швеция — 10113,2; Австрия — 8298,9; Болгария — 7679,3; Дания — 5447,1; Словакия — 5393,6; Финляндия — 5276,9; Ирландия — 4319,4; Литва — 3384,9; Латвия — 2281,3; Словения — 2010,3; Эстония — 1342,4; Кипр — 778,7; Люксембург — 476,2; Мальта — 407,8.

Общая численность населения ЕС на 2007 год составляет 495103,9 тысяч человек. Порог в 65% населения равен 321817,5. Блокирующее меньшинство (35% населения) составляет 173286,4 (цифры приведены Советом ЕС в решении от 20 декабря 2007 года при внесении изменений во внутренний регламент Совета. Они подсчитаны на основе статистических данных, сообщенных Евростатом).

Представляет также интерес установление процентной доли населения каждого государства в общей численности населения ЕС. Этот процент должен

быть учтен при определении необходимого в процентах порога для принятия решений квалифицированным большинством голосов как в условиях нормальной процедуры, так и в условиях особой или специальной процедуры, предусмотренной в зависимости от того, кто является инициатором вносимого предложения о принятии решения. В данной схеме указывается процентная доля населения данного государства в общей численности населения ЕС.

Государство	Численность населения	% доля населения данного государства в общей сумме населения ЕС
Германия	82314,9	16,62
Франция	63392,1	12,80
Великобритания	60823,8	12,29
Италия	59131,3	11,94
Испания	44474,6	8,98
Польша	38125,5	7,70
Румыния	21565,2	4,36
Нидерланды	16358,0	3,30
Греция	11171,7	2,26
Португалия	10599,1	2,14
Бельгия	10584,5	2,14
Чехия	10287,2	2,08
Венгрия	10066,1	2,03
Швеция	10113,2	1,84
Австрия	8298,9	1,68
Болгария	7679,3	1,55
Дания	5447,1	1,10
Словакия	5393,6	1,09
Финляндия	5276,9	1,07
Ирландия	4319,4	0,87
Литва	3384,9	0,68
Латвия	2281,3	0,46
Словения	2010,3	0,41
Эстония	1342,4	0,27
Люксембург	476,2	0,10
Мальта	407,8	0,08
Большинство		65

5.6. Исполнение решений

Составную часть процедуры принятия решений образует механизм их исполнения. В рамках ЕС он носит, безусловно, специфический характер. Это находит свое выражение в том, что ЕС, осуществляя координацию и поддержку правоохранительных органов, своим собственным аппаратом принуждения не располагает. У него отсутствуют собственные полицейские силы. До недавнего времени институты ЕС (кроме Суда) правом проведения следственных действий и наложения принудительных санкций не располагали.

Положение несколько изменилось в последние годы. Расширены полномочия Европейской комиссии в области борьбы с недобросовестной конкуренцией. Необходимость пресечения финансовых злоупотреблений потребовала выработки механизма самостоятельных или совместных с компетентными национальными органами следственных действий. Уточнен порядок наложения санкций. Усовершенствован механизм исполнения решений и контроля за применением принудительных санкций.

Принцип лояльного сотрудничества обязывает государства — члены ЕС строго и неукоснительно способствовать исполнению решений, принимаемых институтами ЕС. Хотя и с оговорками, этот принцип распространяется в определенной мере и на сферу зарубежной деятельности, и даже ОИПБ. Таковы, например, постановления о солидарности (ст. 222 ДФЕС), о взаимной обороне (ст. 42 ДФЕС) и др. Следует, однако, иметь в виду, что соблюдение соответствующих предписаний в сфере ОИПБ или зарубежной деятельности, входившей ранее во вторую опору ЕС, созданием особого механизма принуждения не обеспечивается. Только с определенной долей условности можно, очевидно, говорить о механизме политического контроля (он описан в ст. 7 ДЕС).

Значительно более радикально решает вопрос исполнения ДР, когда речь идет о принятии обязательных решений, предполагающих возможность наложения штрафных санкций. Согласно ст. 291 ДФЕС все государства-члены обязаны принять все необходимые принудительные меры, допускаемые внутренним национальным правом, для претворения в жизнь юридических актов ЕС, имеющих принудительный характер.

В особых случаях, связанных с обеспечением единообразия принудительных мер, их осуществление может быть возложено на Комиссию, а если речь идет о сфере международной деятельности — на Совет ЕС (ст. 24 и 26 ДЕС). Осуществлению принудительных мер Комиссией должно предшествовать установление общих правил и принципов контроля государств-членов за соответствующей деятельностью Комиссии. Они устанавливаются регламентом, принимаемым на основе общей законодательной процедуры.

Практика подтверждает, что такого рода действия принудительного характера принимаются Комиссией довольно активно. Особенно весомые решения приняты Комиссией в целях борьбы с недобросовестной конкуренцией. Так,

общая сумма штрафов в этой области, наложенных на фирму «Майкрософт», составила около 1 млрд евро. Констатируя недолжное исполнение обязательств по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, Комиссия приостановила оказание финансовой помощи Болгарии.

Соответствующие решения и действия Комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке. Такого рода жалобы на решения, вынесенные против «Майкрософт», уже рассматривались Судом первой инстанции и были остановлены без последствий.

Можно ожидать, что настойчивое подчеркивание ДР принципа лояльного сотрудничества и внимание к принудительным санкциям против правонарушителей могут в определенной мере способствовать более строгому соблюдению права ЕС (обеспечение исполнения судебных решений рассматривается в связи с изучением судебной системы ЕС и правил и принципов судопроизводства). Если акт, изданный Советом, Комиссией или ЕЦБ, налагает штрафные санкции на любое лицо, иное нежели государство, предусматривающие принудительное взыскание финансовых средств, оно осуществляется на основе правил процессуального права той страны, на территории которой это взыскание имеет место. В компетенцию соответствующих национальных органов, обеспечивающих принудительное взыскание, не входят проверки правильности или законности вынесенного постановления. Принудительное взыскание может быть приостановлено только на основе решения Суда. Контроль за правильностью осуществления наложенного взыскания входит в компетенцию национальных судебных органов.

* * *

Программа реформ, закреплённая в Лиссабонском договоре, предусматривает существенные радикальные изменения в сфере права. Их главное назначение — демократизация и повышение эффективности правового механизма ЕС. Намеченные перемены носят многовекторный характер. Повторим их главные критерии.

- Вводится единая правовая система и расширяется применение способов и методов регулирования, которые были свойственны ранее лишь праву Сообществ.
- Европейский Союз в силу принципа правопреемства и наследования обретает статус юридического лица и полную международную правосубъектность.
- Уточняются и строго дефинируются основания и сфера ведения ЕС и его компетенция.
- Унифицируется и уточняется система источников права ЕС и пересматривается порядок принятия нормативных правовых актов.
- Закрепляется новый порядок принятия законодательных актов ЕС путем введения общей и специальной законодательной процедуры.

- Усиливается контроль за соблюдением права ЕС и уточняется механизм этого контроля.
- Строго дефинируются цели и принципы деятельности, расширяются надлежащие применению принципы представительной и партиципарной демократии.
- Предусматривается присоединение ЕС к ЕСПЧ, признание обязательной юрисдикции ЕСПЧ и обязательной силы Европейской хартии основных прав и свобод.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Институциональная система Европейского Союза. Состояние и перспективы

Глава 6 Общие начала и принципы построения и функционирования институциональной системы

6.1. Основные понятия

Институциональная система — важнейшая составная часть механизма ЕС. Согласно учредительным договорам Европейский Союз для осуществления своей миссии должен обладать необходимыми институтами и ресурсами. Институциональная система органически вписывается в механизм формирования и функционирования ЕС.

В основе создания интеграционного объединения лежит приверженность его участников общим ценностям и идеалам. Они обеспечивают устойчивость и стабильность интеграционной структуры. Вся жизнедеятельность интеграционного объединения подчинена достижению общих целей и защите совместных интересов. Решению этих задач отвечает наделение интеграционного образования определенными полномочиями и компетенцией. Они передаются этому объединению государствами-членами посредством учредительных договоров и закрепляются в системе правовых норм, выработанных на их основе. Осуществление общих целей и задач обеспечивается создаваемым для этого организационным механизмом. Он включает единую систему институтов, органов и организаций. На них возлагается осуществление переданной компетенции, защита общих интересов и продвижение общих ценностей.

В результате выстраивается общая схема взаимодействия. Единые ценности — общие цели и задачи — единая институциональная система. Именно этой внутренней логике подчинена институциональная структура Европейского Союза.

Под институциональной системой *stricto sensu* понимается совокупность руководящих органов ЕС, наделенных особым статусом и правомочиями. Все основные параметры этой системы описаны и закреплены в учредительных актах. Одна из важных правовых характеристик института состоит в его исключительном праве принятия юридически обязательных решений. Институциональная система в широком смысле слова включает также и иные органы. Определенные административные, контрольные, вспомогательные, консультативные и другие функции осуществляют специально создаваемые для

этих целей органы и организации. Статус наиболее важных из них закреплен в учредительных актах.

Юридически самостоятельными структурами ЕС, создаваемыми для осуществления строго специальных функций, являются организации ЕС (по терминологии, вводимой ДР. До этого они именовались агентствами). Они образуются на основе специально изданных правовых актов, определяющих их статус и назначение (например, Агентство по защите основных прав, Европол, Евроюст, Агентство по вопросам обороны (оно впервые упоминается в ст. 42 и 45 ДЕС), Европейское космическое агентство и др.).

По мере эволюции ЕС и углубления интеграции их число и активность, как правило, возрастают. Стоит, правда, оговориться, что подобный количественный рост и активность не всегда проходят безболезненно. Показателен в этом плане скандал, разразившийся в последние годы в Евростате. Его руководители были обвинены в тяжких финансовых злоупотреблениях. Встал даже вопрос об их привлечении к уголовной ответственности. (Отметим в связи с этим попутно, что собственной уголовной юстицией ЕС не располагает. В соответствующих случаях дело передается на рассмотрение национальных судебных органов страны, выходцем из которой является обвиняемое физическое лицо.)

Целый ряд новых организаций создан или создается в рамках построения Пространства свободы, безопасности и законности. Это Агентство по охране внешних границ, различные организации, связанные с сотрудничеством правоохранительных и правоприменительных органов, по борьбе с нелегальной миграцией и др. Однако не всегда стоящие перед ними задачи решаются удовлетворительно. Затянулось намеченное создание Европейской прокуратуры. Не устранены полностью разногласия по вопросу о применении единого европейского ордера на арест и некоторые другие.

Лиссабонский договор 2007 года предусматривает радикальное реформирование институциональной структуры Европейского Союза. С ликвидацией системы трех опор окончательно утверждается единая система институтов. Видоизменяется и сама их структура. В число институтов вводятся Европейский совет и Европейский центральный банк. Уточняются статус и компетенция отдельных институтов, правовая основа их функционирования. Модернизируется и расширяется система консультативных и вспомогательных органов, уточняется статус организаций (прежних агентств). Уделяется больше внимания взаимодействию институтов, борьбе с возможными сбоями и правонарушениями в административной и особенно финансовой сфере. В учредительные акты вводятся постановления, призванные обеспечить сотрудничество институтов посредством межинституционных соглашений.

Постановления, относящиеся к институтам, содержатся в каждом из двух учредительных договоров, образующих правовую основу ЕС. В ДЕС определяется правовой статус институциональной системы в целом и ее отдельных

компонентов. Им посвящены раздел III, ст. 13–19 ДЕС. В ДФЕС закрепляются и детализируются компетенция, порядок формирования и функционирования институтов. Им посвящена часть шестая ДФЕС (в частности раздел I, глава 1, ст. 223–287 и гл. 2, ст. 288–307).

В ДЕС положения, относящиеся к институтам, следуют за статьями, определяющими ценности и цели ЕС. Такое построение ДЕС как бы подтверждает логическую цепочку и связь: общие ценности — единые цели — единая система институтов. В ДФЕС дается постатейное описание порядка функционирования каждого из институтов. Оно сопровождается раскрытием специфики правового инструментария ЕС и устанавливает взаимосвязь порядка принятия решений с их содержанием и полномочиями самих институтов.

6.2. Новеллы в институциональной сфере, вводимые Договором о реформе

Согласно ст. 13 ДЕС «Союз обладает институциональной структурой, призванной продвигать его ценности, утверждать его цели, служить интересам его граждан и государств-членов, а равно обеспечивать целостность, единство, эффективность и последовательность его политик и действий». Подобная формулировка задач и целей институтов ЕС не отличается радикальной новизной. Вместе с тем сама по себе она не просто воспроизводит действующие положения, но и изменяет их, а следовательно, может рассматриваться в определенной мере как нововведение. Обусловлены особенности ее содержания некоторыми новыми императивами. Они связаны с расширением системы институтов и уточняют их роль, устанавливая целевое назначение системы в целом.

Не менее важно содержащееся в пункте 2 этой же статьи указание на соблюдение всеми институтами принципа пропорциональности. Каждый институт осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, которыми он наделен согласно учредительным договорам. При этом он должен осуществлять свою компетенцию в рамках и в соответствии с установленными процедурами, условиями и задачами. Подобное указание становится особенно понятным, если учесть, например, специфику и различие законодательных процедур и правил судопроизводства.

Наконец, обращает на себя внимание содержащееся в этом же пункте указание на необходимость для всех институтов следовать принципу лояльного сотрудничества. Речь практически идет о максимальном взаимодействии институтов, особенно когда то или иное решение принимается и осуществляется на плюралистической основе. Наглядные тому примеры — законодательная процедура или бюджетный процесс в том виде, как они описаны в учредительных договорах.

Реализации принципа лояльного сотрудничества должна служить и впервые закрепляемая в учредительных договорах практика заключения межинсти-

туциональных соглашений. Особенно показательно и важно, что согласно ст. 295 ДФЕС такие соглашения могут обрести обязательную юридическую силу, становясь тем самым одним из источников права ЕС.

В ДР нашли свое отражение некоторые новые явления и тенденции в эволюции институциональной структуры. Правда, они далеко не всегда свидетельствуют о дальнейшем развитии уже нашедших место в прошлом схем. Особенно если эти схемы не отвечали интересам позитивного продвижения интеграции. В новых учредительных актах не подтверждается закрепленная еще в Парижском договоре 1951 года система централизованного управления. Порядок, при котором в руках одного института сосредотачивалось и принятие, и исполнение решений, хотя и не был полностью ликвидирован в Сообществе, не получил развития в ЕС.

Более того, ДР чуть дальше развел институты принятия и исполнения решений по сравнению с тем, что было закреплено первоначально еще в Римском договоре 1957 года. Согласно ДР принятие законодательных решений становится прерогативой созаконодателей (Совет Европейского Союза и Европарламент). Но исполнение по общему правилу возлагается на Европейскую комиссию. Соответствующая практика, укоренившаяся де-факто еще до образования Союза, официализирована ДР.

Другой не менее важной тенденцией эволюции механизма ЕС становится демократизация процедуры принятия решений и контроля за их исполнением. Ее закреплению служат, в частности, постановления ДР, относящиеся к демократическим принципам (раздел II ДЕС, ст. 10–12). Согласно ст. 12 ДЕС все граждане ЕС должны пользоваться правом на равное к себе отношение со стороны институтов, органов и организаций ЕС. Речь идет об адаптации применительно к ЕС известного принципа «равенства перед законом и судом» (формула воспроизводится в ст. 51 Хартии основных прав, а положение ДЕС должно ей гарантировать юрисдикционную защиту). Впрочем, ДР добавляет к равенству граждан также и равенство государств (ст. 4 ДЕС). Но это положение явно нуждается в оговорке, если учесть увязку числа взвешенных голосов с демографическими, экономическими и иными факторами. (В ходе подготовки ДР было высказано пожелание о подтверждении принципа равенства государств учреждением своего рода верхней палаты Парламента, в рамках которой каждое государство имело бы один голос. Предложение не прошло.)

В основу функционирования ЕС положены согласно новым учредительным договорам принципы представительной и партиципаторной демократии. В подтверждение этого авторы учредительного акта указывают на выборность Европарламента, что обеспечивает гражданам их прямое представительство на уровне ЕС. Как пример представительства государств-членов рассматривается также структура Европейского совета и Совета ЕС, члены которых принадлежат к национальным ответственным правительствам, формируемым согласно

национальным конституционным правилам. Сюда же примыкают принципы максимально допустимой открытости и принцип принятия решений максимально близко к населению.

Применительно к функционированию институтов в качестве одного из важных процессуальных правил выдвигается принцип возможно активного и реального участия граждан и их объединений в выражении своего мнения и открытом, транспарентном и регулярном диалоге институтов ЕС и гражданского общества.

Открытость в функционировании институциональной системы действительно постепенно возрастает, как равно и доступность информации о деятельности институтов ЕС. В этой связи можно обратить внимание на огромное количество информационных материалов, публикуемых, в частности, Европейской комиссией. Это всякого рода коммюнике и заявления, белые и зеленые книги (на практике зачастую объемом в 1–2 страницы) и другие материалы. Несколько расширен доступ к официальным документам, и одновременно принимаются меры по усилению охраны персональных данных.

Одним из интересных примеров использования элементов прямой демократии служит введение самостоятельной народной законодательной инициативы. Законопроект, поддержанный значительной частью граждан, подлежит обязательному рассмотрению с применением общей законодательной процедуры. И хотя предлагаемая новелла еще требует уточнения и доработки, жест сам по себе символический. Хотя, какие он будет иметь последствия, покажет только практика.

ЕС всегда был, а впрочем, остается и поныне, объектом весьма острой критики в связи с чрезмерной бюрократизацией его механизма и «дефицитом демократии». Для парирования этих упреков в рамках ЕС неоднократно предпринимались усилия по расширению демократических начал в построении и функционировании механизма Союза. Не избежал этой участи и ДР. Демократизация намечена к осуществлению по нескольким направлениям. Возрастает число субъектов институциональной системы, перестраивается ее структура и порядок принятия решений. Наделение Европейского совета статусом института должно создать впечатление об укреплении правовых начал в его деятельности как органа политического руководства. Расширяется применение квалифицированного большинства в рамках законодательной процедуры. В результате все чаще используется принцип двойного большинства. Возрастает применение начал открытости и гласности в законодательном процессе. Это требование предъявляется особенно жестко, если Совет ЕС действует в качестве законодательного органа.

Заметно усиливаются роль и значение парламентских учреждений. Это относится как к Европейскому парламенту, так и к национальным парламентским органам. В соответствии с принципом субсидиарности национальные парла-

менты становятся своего рода составной частью законодательного механизма ЕС. Два договора — ДЕС, ст. 12, и ДФЕС, ст. 70, а равно два протокола — Протокол о роли национальных парламентов в Европейском Союзе и Протокол о принципах субсидиарности и пропорциональности — довольно детально обрисовывают порядок участия национальных парламентов государств-членов в функционировании механизма ЕС.

За национальными парламентами закрепляется право на получение всей необходимой информации, относящейся к законодательному процессу. Соответствующие институты ЕС, прежде всего Комиссия, направляют им специальное досье, включающее не только сам проект акта, но и все подготовительные и сопроводительные документы. Это обязательство распространяется и на всех других возможных инициаторов законодательного процесса. В течение восьми недель по получении проекта и сопроводительных документов национальный парламент формулирует свое мотивированное заключение.

Несколько более конкретен Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности. Субсидиарность предполагает выяснение того, на каком именно уровне — европейском или национальном — принятие решения или предпринимаемое действие будут более эффективными (принцип субсидиарности не применяется в рамках исключительной компетенции ЕС).

Сравнительно детально описан в Протоколе механизм решения вопроса. Каждый национальный парламент, высказывая свое суждение о проекте, обладает двумя голосами. Если он двухпалатный, то каждая из палат имеет по одному голосу. В случае, если отрицательное мотивированное заключение соберет не менее трети всех голосов, принимаемый проект подлежит повторному изучению. Если речь идет о проекте, относящемся к Пространству свободы, безопасности и законности, соответствующий порог понижается до одной четверти. Мотивированное заключение направляется непосредственно автору законодательной инициативы. Этот последний имеет право принять одно из трех возможных решений: 1) сохранить предложенный проект, дав этому должное обоснование; 2) подкорректировать проект; 3) отозвать проект.

В случае, если 55% членов Совета ЕС или большинство депутатов Европарламента, участвующих в голосовании, выскажутся в поддержку позиции национальных парламентов, полагающих, что принцип субсидиарности нарушен, законодательная процедура должна быть прекращена.

Одна из важных новелл в рассматриваемой области состоит в возможности обжалования национальным парламентом предполагаемого нарушения принципа субсидиарности в судебном порядке (национальный парламент (или палата) действует в этом случае формально через посредство своего государства). Таким образом, оспаривание возможно не только на стадии предварительного рассмотрения законопроекта, но и после его вступления в силу.

Конечно, создание процедур, обеспечивающих участие национальных парламентов в законодательном процессе Союза, в целом отвечает началам представительной и партиципаторной демократии. Однако нельзя не видеть, что предлагаемый механизм принятия решений, безусловно, усложнит достижение общего согласия или даже достижение необходимого кворума. Союз, расширенный до 27 государств-членов, явно рискует столкнуться с новыми трудностями. Во всяком случае, процедура не становится более простой и оперативной.

6.3. Институты и право

Институты ЕС создаются и функционируют на основе правовых предписаний, содержащихся в учредительных договорах. Эти последние, по определению Суда ЕС, выполняют роль «конститутивной хартии». Они детализируются и уточняются в актах вторичного (а отчасти и третичного) права ЕС. Таковы, например, внутренний регламент Европарламента, регламент Совета ЕС и регламент Комиссии, межинституциональные соглашения, заключаемые между Советом, Парламентом и Комиссией.

Основной массив норм вторичного права имеет своим источником акты, принимаемые институтами ЕС. Характер правового акта, его место и роль в общей системе источников права зависят во многом, если не в решающей степени, от того, каким институтом и как, на основе какой процедуры, он принимается. Причем такого рода акты отличаются друг от друга, даже если они номинально принадлежат к одной и той же категории актов.

Так, решение, принятое Европейским советом, носит преимущественно общий характер, оно не имеет прямого действия и, соответственно, не наделяет правами и обязанностями частных лиц. Такое решение не может являться законодательным актом, поскольку правом принятия такого рода актов Европейский совет не обладает.

Решение, принимаемое Советом ЕС или Парламентом, может иметь как общий, так и персонифицированный характер. В первом случае оно подлежит опубликованию в Официальном вестнике ЕС в соответствии с общепринятой процедурой. Оно вступает в действие в срок, указанный в решении, или, если он не указан, на 20-й день после опубликования. Решение, имеющее конкретного адресата (или адресатов), нотифицируется и по общему правилу вступает в силу с момента нотификации.

Наконец, решение, принятое Комиссией или иным незаконодательным органом, будет иметь статус подзаконного акта. С точки зрения процессуальной все институты ЕС можно подразделить на законодательные и не имеющие подобного статуса.

Подходя к оценке места и роли тех или иных институтов с точки зрения содержания и значимости принимаемых актов, следует принять во внимание не только процессуальные моменты, но и материальные аспекты принимаемого

акта. В этом случае решающее значение имеет не порядок его принятия, а то, какие именно отношения призван регулировать данный правовой акт.

Европейский совет, становясь институтом ЕС, одновременно сохраняет за собой все основные полномочия высшего органа политического руководства. Но осуществление им своей компетенции, особенно в области ОИПБ, строго ограничивается запретом на принятие им законодательных актов, а равно и путем широкого применения принципа единогласия при принятии решений.

Законодательными органами ЕС являются Европарламент и Совет. При применении общей законодательной процедуры они действительно выступают как формально равноправные созаконодатели. Но, во-первых, эта процедура применяется строго выборочно, если на ее применение прямо указывает учредительный договор. Во-вторых, Парламент не может сам по себе положительно решить судьбу законопроекта. Необходима единая и совпадающая позиция Парламента и Совета.

Не меняет существенно положение и указание на то, что каждый из созаконодателей обладает правом самостоятельно принять законодательный акт в рамках специальной законодательной процедуры. Дело, однако, в том, что такого рода процедура применяется не по усмотрению созаконодателя, а только если это предусмотрено учредительным актом.

Таких случаев в Договоре применительно к Парламенту названо всего три, и касаются они чисто внутрипарламентских проблем (регламент, статус депутата и пр.). Во всех остальных случаях учредительные акты указывают на использование этой процедуры Советом. Правда, в таком случае требуется консультативное заключение Парламента. Статей, на это указывающих, около полусотни. Но само заключение не носит обязательный характер.

ДР указывает еще на один способ вмешательства Европарламента в специальную процедуру. Речь идет об апробации им проекта, рассматриваемого Советом. В этом случае Парламент наделяется своего рода правом вето. Но такого рода статей, отсылающих к согласию Парламента, всего 16.

Весьма интересное решение проблемы пересмотра применения законодательной процедуры предусматривает вводимое ДР правило «перекидного мостика». Суть его состоит в возможности замены в строго конкретных случаях специальной законодательной процедуры общей, а единогласия — квалифицированным большинством. Но и в этом случае решающее слово принадлежит Совету. Все сказанное позволяет прийти к выводу о том, что Парламент, хотя и расширил круг своих законодательных полномочий и степень своего воздействия на законодательный процесс, по-прежнему уступает пальму первенства Совету.

ДР сохраняет и даже усиливает роль Европейской комиссии как главного и почти монопольного обладателя права на законодательной инициативы. Правда, в отдельных случаях она должна осуществлять это право совместно с Высоким представителем по ОИПБ. Но это в целом сравнительно ограниченная

специальная сфера. Конкурентам ЕК весьма трудно соперничать с Комиссией также и потому, что в рамках законодательной процедуры проект, исходящий не от Комиссии, может быть одобрен только при применении усложненной процедуры голосования. Не будучи законодательным органом, Комиссия, тем не менее, может активно влиять на законодательный процесс и остается одновременно главным распорядительным и исполнительным органом Союза. Объем и количество подзаконных актов, принимаемых Комиссией, далеко превосходит число, а порой и значимость, актов, принимаемых другими институтами.

ДР в целом поддерживает принцип сбалансированности наднациональных и межнациональных элементов в построении и функционировании институциональной системы. Это правило сохранено, несмотря на изменение состава институциональной системы ЕС. Вхождение в число институтов Европейского совета заметно повышает удельный вес органов межнационального сотрудничества. Но это укрепление межнациональных начал в определенной мере уравновешивается правилами функционирования и включением в состав институтов ЕС наднационального по своей природе Европейского центрального банка, который до этого оставался лишь органом ЕС.

В институциональную структуру ЕС должны входить согласно ДР в целом семь институтов. Два из них — Европейский совет и Совет ЕС — состоят из руководителей национальных государств и как бы представляют в рамках ЕС национальные интересы, согласуемые с интересами ЕС в целом. Подобная роль этих институтов предопределяет их место и роль в системе, правовой режим, полномочия и порядок функционирования.

Пять институтов — Европейский парламент, Европейская комиссия, Суд ЕС (Европейская судебная система), ЕЦБ и Счетная палата — относятся к числу наднациональных органов ЕС. Их члены формально независимы от национальных властей. Они должны руководствоваться в своей деятельности интересами ЕС и предписаниями европейского права.

Несколько изменяется баланс политических и специализированных институтов. К политическим институтам относятся Европейский совет, Совет ЕС, Европейский парламент и Европейская комиссия. Три остальных — Суд, ЕЦБ и Счетная палата — представляют собой специализированные институты. Какая бы то ни было политическая деятельность представителям этих институтов категорически запрещена. Отступление от этого принципа может влечь за собой самые жесткие дисциплинарные меры вплоть до отрешения от должности. Все это самым существенным образом влияет на порядок формирования и функционирование этих институтов.

Договор о реформе, так же как все действовавшие ранее учредительные акты, дает полный перечень институтов, располагая их в строго определенном порядке. Это Европейский парламент, Европейский совет, Совет ЕС, Европейская комиссия, Суд ЕС, Европейский центральный банк, Счетная палата. В целом такое

местоположение в системе концептуально оправданно. Реальная значимость каждого из институтов обусловлена, однако, его ролью и объемом полномочий.

В этой связи специального объяснения требует, очевидно, лишь закрепление на первом месте в системе институтов Европейского парламента. В решающей степени это дань европейской конституционной традиции. В современных развитых демократических государствах парламент рассматривается как высший представительный орган, обладающий верховной властью и выражающий волю народа. Конечно, на практике такая ситуация не всегда имеет место. Тем более не так обстоит дело в интеграционном объединении. Европейский парламент не обладает полнотой власти. Тем не менее именно он, избираемый непосредственно гражданами ЕС, рассматривается на доктринальном уровне как верховный выразитель их воли и интересов. Возможно, это и задел на перспективу, пусть и неблизкую. Ведь при каждом радикальном пересмотре учредительных актов роль Парламента и общий объем его полномочий неуклонно возрастают. Этой тенденции отвечает и новая структура институтов, предусмотренная ДР.

В настоящей работе сначала рассматриваются политические институты, затем специализированные. Порядок их рассмотрения соответствует реальному положению и роли каждого из институтов в механизме ЕС.

Следует также обратить внимание на то, что активность и влияние отдельных институтов ЕС может изменяться в зависимости от конкретной ситуации, складывающейся внутри ЕС и за его пределами. В частности, серьезные потрясения, вызванные мировым финансовым и экономическим кризисом, приобретшим глобальный характер, привели к заметной активизации деятельности Европейского совета и возрастанию доли международных проблем и решений по экономическим и финансовым вопросам в общем объеме мер, принимаемых институтами ЕС. Один из реальных показателей этого — решение декабрьской сессии 2008 года Европейского совета. На саммите принято, в частности, решение о создании специального фонда поддержки антикризисных программ в размере 200 млрд евро (предложение было внесено Комиссией). Рассмотрен вопрос о мерах по одобрению Лиссабонского договора (в частности пересмотрен порядок формирования Европейской комиссии) и других мерах, которые могли бы содействовать успешному проведению референдума в Ирландии. Определена общая позиция ЕС на последующих международных переговорах об охране окружающей среды в связи с истечением срока действия Киотского протокола.

Весенний саммит 2009 года почти полностью посвящен проблемам повышения эффективности антикризисных мер. Ему предшествовали заседания Совета на уровне министров финансов и изучение проблемы еврогруппы.

Координационная активность институтов ЕС в условиях углубляющегося мирового кризиса и осложнения экономической и социальной ситуации во многих странах ЕС заметно возрастает и усиливается. Принятие ДР, уточняющего статус и компетенцию институтов ЕС, может этому только способствовать.

ГЛАВА 7

Европейский совет

7.1. Статус Европейского совета и его пересмотр

Одно из самых заметных изменений в институциональной системе ЕС состоит в придании Европейскому совету статуса института ЕС. В формально-правовом плане перемена весьма значительная. На практике изменения в статусе не столь велики. Европейский совет, остававшийся высшим органом политического руководства на протяжении всех лет его существования, трансформируется в институт, сохраняя одновременно все прерогативы, связанные с осуществлением политического руководства. Тем не менее перемены, предусмотренные ДР, весьма значимы.

Придание Европейскому совету статуса института позволяет более четко и значимо легитимировать осуществление Евросоветом функций высшего политического руководителя и арбитра. Вырабатываемые и принимаемые им решения не только сохраняют характер политической директивы, но и обретают юридически обязательную силу. Институты, органы и организации, а равно государства-члены, которым его решения адресованы, юридически обязаны их исполнить и обеспечить проведение в жизнь.

Подобная ситуация способна заметно изменить баланс внутри уже сложившегося и устоявшегося треугольника руководящих институтов. Он включал традиционно Совет ЕС, Комиссию и Европарламент. Европейский совет все больше выступает в качестве верховного арбитра при определении и проведении политического курса ЕС. Особенно заметна эта роль при возникновении кризисных ситуаций. Придание решениям Евросовета обязательной силы еще больше повышает его роль и значение и делает особенно настоятельным изменение его статуса, структуры и порядка деятельности.

Институционализация Европейского совета всегда вызывала серьезные опасения в нарушении устоявшегося баланса и порядка осуществления властных полномочий в ЕС, обеспокоенность их чрезмерной концентрацией в одних руках. Дабы избежать подобных угроз и рисков, авторы ДР предусмотрели и внесли ряд ограничений в порядок и сферу осуществления полномочий Евросовета, имеющих важное значение. Главное из них — запрет Европейскому совету осуществлять законодательные полномочия. Это создает довольно своеобразное положение. Сам Евросовет в силу своего статуса стоит во главе всего институционального механизма, но принимаемые им решения не занимают верхнюю ступеньку в иерархии правовых актов ЕС. Она принадлежит законодательным актам. А эти последние могут приниматься либо только Советом ЕС, либо совместно с Европейским парламентом. Не менее важен и другой момент. Решения Евросовета не имеют прямого действия. Но это в свою очередь защищает их от возможного вчинения исков об аннулировании или исков о причинении вреда.

И формально, и фактически Европейский совет должен руководить всей сферой ОИПБ. Однако именно на эту сферу юрисдикция Суда ЕС не распространяется. Одновременно ДР сокращает правовой инструментарий, которым может пользоваться Евросовет в своей практической деятельности. Все это порождает неоднозначность в оценке изменения статуса Евросовета. Она в решающей степени будет зависеть от практики.

7.2. Состав и структура Европейского совета

С самого своего рождения европейский саммит, вызванный к жизни, по утверждению французских источников, президентом Франции Валери Жискар д'Эстеном, объединил в своем составе национальных руководителей государств — членов ЕС. На момент создания в 1974 году их было 9. К моменту официализации Европейского совета на основе Единого европейского акта 1986 года — 12. С 1995 года — 15. В настоящее время, по состоянию на 2009 год, — 27. В состав Евросовета входят главы государств и/или правительств, реальные носители или главы исполнительной власти всех государств — членов ЕС.

Тем не менее число членов Европейского совета не просто равно численности государств — членов ЕС. Связано это с тем, что в его состав входят еще два участника. Ими являются Председатель Европейской комиссии, входивший и ранее в Совет, а также, в перспективе, Постоянный председатель, пост которого предусмотрен ДР.

Создание поста Постоянного председателя, несовместимого с национальным мандатом, — одна из важных новелл, предусмотренных ДР. До введения в действие Лиссабонского договора председательствование в Евросовете осуществляется поочередно в порядке ротации главами государств или правительств в соответствии с заранее одобренным календарем в течение шестимесячного срока. Его течение начинается с 1 января очередного календарного года и продолжается до 30 июня того же года. Следующий срок председательствования начинается с 1 июля и продолжается до 31 декабря. Список и порядок ротации определены решением Европейского совета.

Ротационный порядок замещения высшей должности в ЕС с годами стал вызывать все больше споров и довольно острую критику. При этом обычно обращают внимание и на процессуальные, и на сущностные аспекты проблемы. Дело в том, что при составе ЕС, например, в 27 государств, как это имеет место сегодня, каждый новый очередной срок председательствования будет наступать раз в 13,5 лет. При сохранении ротационного порядка периодичность будет увеличиваться по мере роста числа членов ЕС. Обеспечивать преемственность и последовательность осуществления политического курса ЕС в этих условиях весьма затруднительно.

Немалое влияние на деятельность Председателя Евросовета оказывает и то, что он остается руководителем исполнительной власти своего государства. Он

сохраняет свой мандат, *sauf imprevu*, и при занятии поста Председателя Евросовета. Вполне естественно, что он не может уделять постоянное внимание проблемам ЕС в ущерб решению национальных проблем (впрочем, опыт председательствования президента Франции Николя Саркози (вплоть по 31 декабря 2008 года), пожалуй, этот довод не подтверждает).

Не менее важно и другое обстоятельство. Каждый вновь вступающий в должность Председателя лидер обременен грузом национальных проблем и обладает собственным подходом к определению очередности и значимости проблем ЕС и порядку их решения. Каждый новый председатель, вступая в должность, произносит программную речь в Европарламенте. Нередко эти программные выступления лишь подтверждают отсутствие должной преемственности в оценке приоритетов деятельности ЕС и вызывают довольно резкую полемику и критику парламентариев (особенно широко известен в этом отношении казус Берлускони, программная речь которого в Европарламенте чуть не привела к политическому кризису).

Неоднократно предпринимались попытки преодолеть этот разрыв в преемственности и усилить последовательность в действиях. Была создана даже весьма своеобразная система обеспечения такой преемственности путем учреждения руководящей тройки, в состав которой входили прошлый, настоящий и будущий председатели. Попытка оказалась в силу ряда причин не очень успешной. Состав тройки, как, впрочем, и ее назначение, были изменены за счет представителей бюрократических структур. Однако радикально проблема преемственности и последовательности в деятельности высшего органа ЕС до принятия Лиссабонского договора так и не была решена.

Свои резоны выдвигают и противники учреждения поста Постоянного председателя Евросовета. Они признают необходимость разделения мандата Председателя ЕС и осуществления национального мандата. Но, по их мнению, такой Председатель будет не столь авторитетен и влиятелен, как тот, который мог как бы опереться на поддержку страны, чьим представителем он являлся. По мнению некоторых критиков, создание поста Постоянного председателя усилит бюрократические начала в механизме ЕС, создаст предпосылки для централизации власти, а следовательно, приведет к ущемлению демократии.

Что выгоднее и эффективнее — сильная или лишь представительская президентская власть? (В английском, французском и многих других языках термин «председатель» и «президент» совпадают. Соответственно, в литературе этих стран зачастую говорят не просто о Председателе, а именно о Президенте ЕС.) Мнения разделились. Одни поддержали идею сильной и эффективной власти Президента. Нечто вроде президентской республики. Другие выступают за ограничение президентской власти и использование чего-то вроде модели парламентской республики. В этом случае Президент осуществляет преимущественно, или даже исключительно, представительские и протокольные функции.

В конце концов был выработан компромиссный вариант. Впрочем, как и в других случаях, все будет зависеть от практики.

Срок полномочий Постоянного председателя ограничен согласно ДР двумя с половиной годами с возможностью однократного повторного избрания. Таким образом, общий срок полномочий одного лица не может превышать пять лет. Постоянный председатель избирается узкой коллегией, состоящей из глав государств и/или правительств, входящих в Европейский совет.

Избранным считается кандидат, получивший поддержку квалифицированного большинства голосов. В случае обращения к такому способу выборов используются правила, связанные с определением этого большинства. Они изложены в Декларации № 7, устанавливающей соответствующий порядок применения принципа квалифицированного большинства по отношению к Евросовету и Совету ЕС.

Периодизация осуществляемых изменений закреплена в Протоколе, содержащем переходные постановления. По 31 октября 2014 года сохраняет свое действие система, предусмотренная пунктом 4 ст. 16 ДЕС и пунктом 2 ст. 238 ДФЕС. С 1 ноября 2014-го и до 31 марта 2017 года применяются положения пункта 2 ст. 3 упомянутого Протокола. В этот переходный период соответствующее большинство образуют члены Совета, представляющие как минимум 65% населения и $\frac{2}{3}$ всех государств-членов, но не менее 19. Блокирующее меньшинство составляют как минимум 4 члена Совета. В этот период член Совета может потребовать применения для определения квалифицированного большинства системы взвешенных голосов. Они закреплены в пункте 3 ст. 3 Протокола о переходных постановлениях.

Наконец, с 1 апреля 2017 года такое большинство составляют члены Совета, представляющие как минимум 55% населения и 55% государств-членов (ст. 4 Декларации № 7). В случае возникновения трудностей Совет проводит повторные обсуждения. Председательствующий в Совете предпринимает с помощью Комиссии все необходимые меры для достижения максимально широкого согласия, необходимого для успешной реализации принимаемого решения (порядок определения Председателя в Совете ЕС определяется отдельно в соответствии с пунктом 9 ст. 16 ДЕС и положениями Декларации № 9).

Возможна также досрочная вакансия поста Постоянного председателя Евросовета. Она может иметь место как в силу объективных причин, так и в случае серьезных упущений с его стороны. Процедура досрочного отзыва аналогична процедуре назначения.

Учредительные договоры не предусматривают создания при Постоянном председателе Евросовета необходимого специализированного вспомогательного аппарата. Из этого следует, что Постоянный председатель, как и все высшие должностные лица ЕС, будет иметь только свой личный кабинет (в любом случае это дело будущего). Он должен использовать уже существующий

вспомогательный аппарат. Необходимую всестороннюю помощь Постоянному председателю должны оказывать Комитет постоянных представителей и Секретариат Совета ЕС. Глава последнего одновременно является Высоким представителем по ОИПБ, что заметно усиливает его независимость. При осуществлении своих полномочий Председатель Евросовета должен согласно ДР тесно сотрудничать с Председателем Европейской комиссии.

7.3. Полномочия и порядок деятельности

Договор о реформе весьма немногословно описывает полномочия Европейского совета. Он воспроизводит уже известную и устоявшуюся формулу, согласно которой Евросовет «дает необходимый импульс развитию ЕС и определяет общую ориентацию и политические приоритеты ЕС». В этом же пункте 1 ст. 15 ДЕС добавлено еще одно постановление. Евросовет не располагает законодательными полномочиями.

Подобную краткость формулировки, описывающей компетенцию Европейского совета, можно объяснить целым рядом причин. Пожалуй, главное состоит в том, что руководители государств, входящих в состав Евросовета, явно не хотели связывать себя рассмотрением мелких рутинных вопросов. Это не их компетенция. За Евросоветом оставлено решение глобальных проблем, жизненно важных для Союза. Решения, принимаемые Советом в ходе его заседаний, напоминают, скорее, своеобразную дорожную карту, в которой указываются задачи и цели и определяется вектор движения, необходимый для их достижения или решения. Они могут охватывать практически любую сферу деятельности, относящуюся к компетенции ЕС.

Так, посредством решений Евросовета были определены условия и принципиальные устои построения Экономического и валютного союза и, в частности, еврозоны. Евросовет рассмотрел и одобрил Лиссабонскую стратегию, направленную на превращение ЕС в самую конкурентоспособную экономику в мире.

Как правило, именно Евросовет определяет возможность, необходимость и содержание реформ, влекущих за собой пересмотр и ревизию учредительных договоров, включая и Лиссабонский договор о реформе. Поправки в экономическую стратегию, связанные с кризисными явлениями, внесены на саммите, состоявшемся в декабре 2008 года. Там же приняты решения, направленные на реализацию новой экологической программы. Практически на уровне Евросовета решаются все более или менее важные вопросы общей внешней политики и политики безопасности, оборонной политики и акций, предпринимаемых ЕС на международной арене. Таким образом, пункт 1 ст. 15 ДЕС носит, скорее, бланкетный характер, оставляя за самим Евросоветом наполнение его конкретным содержанием.

Помимо общего определения предназначения Европейского совета ДР указывает иногда и на отнесение к его компетенции некоторых конкретных вопро-

сов. Так, согласно ст. 48 ДФЕС в случае, если государство — член ЕС выражает серьезные опасения в связи с принятием на основе общей законодательной процедуры акта, относящегося к социальным вопросам, оно может обратиться с запросом в Евросовет. Законодательная процедура приостанавливается, и Евросовет в течение четырех месяцев должен либо вернуть проект для дальнейшего прохождения, либо поручить Комиссии представить новое предложение, что равнозначно отклонению ранее внесенного законопроекта.

Ст. 48 ДФЕС интересна не только по своим сущностным параметрам. Она, вопреки указанию ДЕС на запрет осуществления Евросоветом законодательных функций, явно говорит о том, что такой запрет не является абсолютным. Примерно схожие постановления процедурного характера предусмотрены ст. 82 и 83 ДФЕС применительно к организации сотрудничества государств — членов ЕС в уголовно-правовой сфере. Несколько схожие положения относятся также к сфере продвинутого сотрудничества.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что Европейский совет, не будучи официально субъектом законодательного процесса, может активно влиять на процесс принятия законодательных актов. Во всяком случае, если применяется общая законодательная процедура.

Более или менее детально регулирует ДЕС компетенцию Председателя и порядок работы Европейского совета.

Глава Евросовета председательствует на его заседаниях и руководит их проведением. Он обеспечивает их подготовку. Одна из поставленных перед ним задач — обеспечить преемственность и последовательность в работе Евросовета. Учитывая, что решения Совета принимаются в основном консенсусом, Председатель должен содействовать поиску взаимоприемлемых решений и способствовать единству действий Евросовета. При подготовке и осуществлении всех этих действий Председатель должен сотрудничать с Европейской комиссией и Советом ЕС по общим вопросам. Выступая в качестве главы Евросовета, Председатель на своем уровне обеспечивает представительство ЕС в сфере общей иностранной политики и политики безопасности. В этой сфере он призван тесно сотрудничать с Высоким представителем по ОИПБ. Он также должен поддерживать тесные отношения с Европейским парламентом, которому он представляет отчет об итогах работы каждой сессии Евросовета. Необходимое рабочее содействие Председателю оказывают Секретариат Совета и КОРЕПЕР.

Согласно ДР ежегодно проводятся четыре сессии Европейского совета: по две каждый семестр (до этого были предусмотрены две сессии в год, хотя на практике они созывались гораздо чаще). В случае необходимости Председателем может быть созвано чрезвычайное заседание (такого рода сессии Евросовета носят исключительный характер. Они стали проводиться сравнительно недавно. Один из внеочередных саммитов прошел, например, в сентябре 2008 года). В прошлом сессии Евросовета проходили преимущественно в стране

председательствующего в Совете государства. С избранием Постоянного председателя основной резиденцией становится Брюссель.

В прошлом в нем участвовали и министры иностранных дел, и соответствующий член Комиссии. По новому Договору они лишь приглашаются на заседания в случае необходимости. В работе Евросовета принимает участие Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности.

Решения Европейского совета по общему правилу принимаются консенсусом. Примечательно, что ДР употребляет именно термин «консенсус», а не «единогласие». Это вносит некоторый весьма важный нюанс в процедуру. Единогласие считается достигнутым, если все выступают за. Консенсус предполагает, что никто не голосует против. Воздерживающиеся не учитываются.

ДР предусматривает также возможность принятия решений Европейским советом по отдельным вопросам квалифицированным или даже простым большинством голосов. Они строго перечислены и определены в Договоре. Так, квалифицированным большинством избирается Председатель Европейского совета (ст. 15 ДЕС), определяется список формаций Совета ЕС (ст. 236 ДФЕС), утверждается кандидатура Председателя Европейской комиссии (ст. 17 ДЕС). Тем же большинством Евросовет выдвигает Высокого представителя по ОИПБ (ст. 18 ДЕС). Таким же образом выдвигаются Председатель и члены Правления ЕЦБ (ст. 283 ДФЕС). Простым большинством принимается решение об отказе от созыва МПК в целях пересмотра учредительных договоров (ст. 48 ДЕС), решаются процедурные вопросы, утверждается внутренний регламент Евросовета (ст. 235 ДФЕС).

Некоторое упрощение принятия процессуальных решений и использование голосования большинством вряд ли можно рассматривать как новеллу и демократизацию процедур. Использование квалифицированного большинства в том виде, как оно предусмотрено ДР, скорее, служит гарантией решающего воздействия ведущих государств, в частности, на решения, связанные с формированием ЕК и ЕЦБ.

Конечно, консенсус при решении внешнеполитических вопросов, казалось бы, затрудняет возможности воздействия на позиции отдельных государств. Однако в этом случае приходит на помощь продвинутое сотрудничество, возможность использования которого в сфере внешних сношений и международной политики заметно упрощена.

Решающее значение для оценки деятельности обновленного и реформированного Евросовета будет иметь практика. Тем не менее уже сейчас можно отметить, что при возникновении особо острых ситуаций члены ЕС находят согласованное решение сравнительно быстро.

Опыт председательствования в ЕС во второй половине 2008 года президента Франции Н. Саркози подтверждает, что активность и роль председательствующего в решении нередко весьма сложных и острых проблем во многом зависят

не только от правовых установлений, но и от личных качеств, опыта, активности и авторитета председательствующего в мировом сообществе. Эта активность пошла по нисходящей в последующие месяцы. Все это еще раз подтверждает необходимость укрепления начал стабильности, преемственности и последовательности в деятельности председательствующего. Для этого необходима и соответствующая правовая основа.

ГЛАВА 8

Совет Европейского Союза (СЕС)

8.1. Статус Совета ЕС

Совет ЕС — наиболее активный руководящий институт межнационального характера в Европейском Союзе. В отличие от Европейского совета, он обладает почти универсальной компетенцией и полномочиями в масштабе всего интеграционного объединения в целом. Конечно, в политической иерархии СЕС, безусловно, уступает пальму первенства Европейскому совету. В конце концов, он состоит из министров, а Евросовет — из глав государств и/или правительств. Однако в иерархии правовых актов, принимаемых институтами ЕС, ситуация выглядит несколько иначе.

В то время как Евросовет формально лишен законодательных полномочий, СЕС остается главным законодательным органом ЕС, даже если в рамках общей законодательной процедуры (ОЗП) он делит свои полномочия с Европарламентом. Зато при применении специальной законодательной процедуры (СЗП) Совет остается хозяином положения. Законодательные акты, принимаемые СЕС или при его участии, занимают верхнюю ступеньку в иерархии правовых актов Союза, следуя непосредственно за учредительными договорами.

Договор о реформе, изменяя структуру ЕС и реформируя механизм Союза, сравнительно незначительно изменяет статус, состав и структуру СЕС и его компетенцию. Конечно, расширение сферы применения общей законодательной процедуры и изменения в бюджетном процессе несколько потеснили СЕС в пользу Парламента. Это обусловлено прежде всего введением и расширением сферы применения общей законодательной процедуры и упразднением разделения расходов на обязательные и факультативные в бюджетном процессе. Тем не менее позиция СЕС и в этих областях остается решающей. Роль СЕС при применении специальной законодательной процедуры остается, безусловно, доминирующей.

Вместе с тем меняющаяся ситуация в мире, а равно необходимость демократизации ЕС подталкивает всех участников нормотворческого и бюджетного процесса к более тесному сотрудничеству и поиску взаимоприемлемых

решений. Юридическим основанием для развития этого взаимодействия служит принцип лояльного сотрудничества. Он воплощается, в частности, в системе межинституциональных соглашений и подталкивает к разработке программ долгосрочного сотрудничества применительно к самым различным сферам деятельности (например, долгосрочные финансовые планы, определяющие рамки ежегодного бюджетного финансирования, Лиссабонская программа построения максимально конкурентоспособной экономики и многие др.).

От СЕС в решающей степени зависит также и возможность применения общего постановления, облегчающего сотрудничество институтов и известного как «перекидной мостик». Он, в частности, позволяет при определенных условиях заменять специальную законодательную процедуру более демократической общей процедурой или требуемое для решения единогласие квалифицированным большинством.

Наконец, в этом же русле находится и ст. 252 ДФЕС, предусматривающая возможность принятия СЕС решения по вопросам, прямо не отнесенным к ведению ЕС, если они необходимы для достижения целей и решения задач, стоящих перед ЕС и закрепленных в учредительных договорах.

Характеризуя общий статус СЕС, его положение и роль в институциональной системе, используют чаще всего его функциональную характеристику. Это в целом вполне оправданно и прямо вытекает из содержания ст. 16 ДЕС, посвященной Совету Европейского Союза.

Следует, однако, иметь в виду, что СЕС при необходимости может брать на себя и исполнительские функции. Конечно, он не располагает в этом случае таким внушительным аппаратом, как аппарат Европейской комиссии. Тем не менее можно напомнить, что основная масса решений, принимаемых СЕС, исполняется или подлежит исполнению государствами — членами Союза. Не менее важно и то, что СЕС располагает собственным Генеральным секретариатом, который обслуживает не только СЕС, но и Европейский совет. Показательно, что Декларация № 17, приложенная к ДР и относящаяся к характеристике права ЕС, воспроизводит документ, подготовленный юридической службой именно СЕС.

Авторитет СЕС, его роль и влияние обусловлены не только его функциональным предназначением. Во многом они связаны также с тем, что СЕС остается органом, обеспечивающим представительство и защиту интересов государств-членов в рамках ЕС и их совместных интересов во вне. Решения, принимаемые СЕС, призваны совмещать и согласовывать интересы как Союза, так и государств-членов. За спиной таких решений не только опора на право ЕС, но и мощь и поддержка государств-членов, для которых эти решения обязательны.

8.2. Состав и структура СЕС

В преддверии подписания ДР в ходе МПК, готовившей проект Договора, были высказаны различные предложения об изменении статуса Совета ЕС.

В частности, предлагалось учредить законодательный орган ЕС, в рамках которого СЕС выполнял бы ту же функцию, что и верхние палаты национальных парламентов. Он представлял бы интересы государств-членов и территориальных коллективов, как это имеет место в федеративных и даже некоторых унитарных государствах.

За предложением, носившим на первый взгляд технический характер, скрывалась попытка пересмотра всего институционального механизма ЕС. Предложение не прошло. Пересмотрели, в основном, только процедуру принятия решений. Состав и структура СЕС кардинальных изменений не претерпели.

Однако СЕС привели в соответствие с основными направлениями самой реформы Европейского Союза. В ДФЕС закрепили предназначение, состав, структуру и принципиальную схему принятия решений (ст. 16 ДЕС, дополненная Декларацией № 7 и Декларацией № 9). В ДФЕС определены порядок рассмотрения проектов, выносимых на рассмотрение СЕС, и условия голосования и одобрения. Уточнены его взаимоотношения с Евросоветом, Комиссией и другими структурами ЕС (ст. 237–243 ДФЕС).

Договор о реформе подтверждает, что Совет ЕС — это один единый институт, знающий, однако, много ипостасей, т.е. существующий в различных формациях. Иначе говоря, сущность и назначение института едины, а формы его бытия многообразны.

Совет состоит из официальных представителей государств-членов министерского уровня, наделенных полномочиями выступать от имени своих правительств и принимать обязывающие его страну решения. Каждое государство-член представлено в Совете только и исключительно одним представителем. Все попытки некоторых государств, например Бельгии, добиться двойного представительства (поскольку рассматриваемый вопрос отнесен национальной конституцией к ведению не федерации, а ее субъектов) были решительно отклонены Советом. Принцип одно государство — один голос не претерпел изменений. Хотя, конечно, при проверке полномочий требование национального закона должно быть принято во внимание.

Различные формации Совета образуются в зависимости от сферы или предмета рассмотрения и деятельности СЕС. В соответствии со сложившейся практикой в работе Совета принимает участие, как правило, тот министр, который ведает этим направлением в составе своего правительства. Если собирается Совет по экономическим и финансовым вопросам, то участвуют, соответственно, министры экономики и финансов; если Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства — то обычно министр сельского хозяйства и т.п. Однако каких-либо жестких правил на этот счет ДР не устанавливает. Вопрос наделения полномочиями и участия в работе той или иной формации Совета решается (или должен решаться, если это федерация) центральным национальным правительством. Поскольку Совет состоит из министров государств — членов ЕС,

его зачастую именуют Советом министров. Но в официальных текстах этот термин не используется.

Два важных структурных вопроса стали предметом дискуссии при подготовке ДР. Во-первых, вопрос о количестве и предметной специализации различных формаций Совета. Во-вторых, о порядке председательствования в Совете ЕС.

Непосредственно в учредительных актах перечень формаций Совета не приводится. Однако некоторые из них упоминаются в связи с осуществлением особых функций и организацией работы самого Совета. Это Совет по общим вопросам и Совет по иностранным делам, создание которых предусмотрено пунктом 6 ст. 16 ДЕС. Совет по общим вопросам обеспечивает согласованность и единство действий различных формаций Совета. Такая координация необходима прежде всего потому, что сам Совет полифункционален. Это неизбежно приводит к тому, что различные аспекты общих проблем могут рассматриваться и по-разному решаться различными формациями. Например, внешние аспекты осуществления общих политик и осуществление самих общих политик применительно к отдельным сферам жизнедеятельности оказываются предметом рассмотрения различных формаций Совета.

Совет по общим вопросам обеспечивает согласованность и единство действий различных формаций СЕС. На него возложена также подготовка сессий Европейского совета. Совместно с Председателем Евросовета и Комиссией он обеспечивает проведение в жизнь принимаемых ими решений.

Совет по иностранным делам (его иногда именуют в литературе Советом министров иностранных дел) ведает всеми вопросами, относящимися к внешним сношениям, включая и ОИПБ.

Учредительные акты содержат также некоторые принципиально важные положения, относящиеся к организации работы Совета. Во всех тех случаях, когда он участвует в законодательной процедуре, заседания носят открытый, публичный характер. Заседания СЕС делятся, таким образом, на две части — открытую и закрытую. Все заседания, связанные с законотворческим процессом, открыты для доступа прессы, а материалы заседаний публикуются в открытой печати. Все иные заседания по общему правилу носят закрытый характер. Сведения об их содержании и принятых решениях публикуются или доводятся до сведения общественности самим Советом.

Согласно ст. 238 ДФЕС Европейский совет утверждает список формаций Совета, иных, нежели те, которые упомянуты в самих учредительных актах. Решение принимается простым большинством голосов. Опыт функционирования институциональной системы показал, что множественность и растущая дробность формаций СЕС снижают его эффективность и порождают ненужное, а порой вредное соперничество, дублирование и даже неопределенность осуществляемых акций. В 1999 году на сессии Евросовета в Хельсинки было решено сократить число формаций СЕС до 15. Однако и такое

решение оказалось половинчатым, особенно с учетом намечавшегося расширения ЕС. В июне 2002 года на саммите в Севилье решено было сократить их численность до 9.

Утвержденный в 2002 году перечень формаций СЕС включал:

- Совет по общим вопросам и иностранным делам;
- Совет по экономическим и финансовым вопросам;
- Совет по вопросам юстиции и внутренних дел;
- Совет по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты прав потребителей;
- Совет по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования);
- Совет по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики;
- Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства;
- Совет по вопросам окружающей среды;
- Совет по вопросам образования, молодежи и культуры.

Новый состав формаций СЕС должен быть утвержден Европейским советом сразу после вступления в силу Лиссабонского договора. Пока можно отметить лишь разделение первой формации Совета на две самостоятельные, хотя это не исключает возможности совмещения состава. Такое разделение обусловлено как возрастающим объемом дел, так и особенностями организационной структуры. В частности, это касается Совета по иностранным делам, поскольку только в его рамках учреждается и заранее известно и определено постоянное председательствование. Соответствующий пост занимает Высокий представитель по ОИПБ.

Перестает собираться СЕС в составе глав государств и/или правительств. Необходимость в такой формации отпала в связи с приданием Европейскому совету статуса института ЕС.

Вопрос об организации председательствования в СЕС стал отдельным предметом рассмотрения в ходе подготовки ДР. Предлагалось прежде всего изменить сроки мандата Председателя. Варианты выдвигались самые разные. От сохранения нынешнего срока и порядка до введения поста Постоянного председателя по образцу Евросовета. Предложенные новации в целом не получили поддержку. Председатель СЕС будет меняться, как и ранее, каждые шесть месяцев.

В соответствии с решением Совета от 1 января 2007 года была установлена следующая очередность исполнения функций председательствования в Совете:

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ФРГ: 01–06.2007; | Португалия: 07–12.2007; |
| Словения: 01–06.2008; | Франция: 07–12.2008; |
| Чехия: 01–06.2009; | Швеция: 07–12.2009; |
| Испания: 01–06.2010; | Бельгия: 07–12.2010; |
| Венгрия: 01–06.2011; | Польша: 07–12.2011; |
| Дания: 01–06.2012; | Кипр: 07–12.2012; |

Ирландия: 01–06.2013;	Латвия: 07–12.2013;
Греция: 01–06.2014;	Италия: 07–12.2014;
Литва: 01–06.2015;	Люксембург: 07–12.2015;
Нидерланды: 01–06.2016;	Словакия: 07–12.2016;
Мальта: 01–06.2007;	Соед. Королевство: 07–12.2017;
Эстония: 01–06.2018;	Болгария: 07–12.2018;
Австрия: 01.06.2019;	Румыния: 07–12.2019;
Финляндия: 01–06.2020.	

Организация самого порядка председательствования претерпела заметные изменения. Суть этих перемен состоит в введении системы тройки. Три заранее известных последовательно сменяющих друг друга представителя определенных государств, председательствующие в СЕС в течение шести месяцев каждый, образуют нечто вроде управляющей коллегии. Ее члены разрабатывают общую программу деятельности на весь период их председательствования, т.е. практически на полтора года. Они оказывают необходимое содействие друг другу и особенно функционирующему в данный период Председателю. Цель реформы — обеспечить стабильность и, главное, преемственность в руководстве СЕС.

Каждая тройка, согласно проекту решения Евросовета, изложенному в Декларации № 9, приложенной к ДР, должна быть определена на основе принципа равной ротации государств-членов и с учетом демографического и географического разнообразия ЕС. Система тройки распространяется на все формации СЕС, кроме Совета по иностранным делам.

Особенно необходимая стабильность и последовательность в этой области деятельности обуславливает учреждение постоянного председательствования.

Этим же объясняется и выбор в качестве такого Председателя Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, занимающего одновременно *ex officio* пост Вице-председателя Европейской комиссии.

Представитель государства, председательствующего в данный момент в Совете по общим вопросам, возглавляет одновременно Комитет постоянных представителей.

В состав КОРЕПЕР входят все постоянные представители государств-членов, аккредитованные при ЕС. Учитывая его статус, полномочия и опыт деятельности, некоторые авторы характеризуют его как уменьшенную и постоянно действующую копию самого СЕС. Члены КОРЕПЕР обеспечивают устойчивую связь институтов ЕС с правительствами государств-членов. Действуя на коллегиальной основе, КОРЕПЕР разрабатывает или дает заключение по проектам решений, выносимых на рассмотрение СЕС. Он же играет важную роль в их осуществлении (особенно применительно к сфере внешних сношений).

Председательствование во всех вспомогательных органах и комитетах различных формаций СЕС осуществляет представитель страны, председательствующей в данный момент в СЕС. Председательствование в Комитете по внешней

политике и политике безопасности осуществляет Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности.

8.3. Полномочия и порядок деятельности СЕС

Компетенция СЕС носит универсальный характер и в той или иной степени распространяется на все основные сферы жизнедеятельности ЕС. Это, конечно, не означает, что СЕС может подменять собой другие институты, органы или организации и самостоятельно осуществлять их функции. Однако он обладает такими полномочиями, которые самым непосредственным образом позволяют ему влиять на функционирование всего механизма ЕС в целом. К числу таких полномочий относится, например, деятельность СЕС в качестве законодательного органа.

Наиболее важные полномочия Совета ЕС закреплены в ДЕС. Согласно ст. 16 этого Договора «Совет совместно с Парламентом осуществляет законодательные и бюджетные функции. Он определяет политики и координирует их осуществление в соответствии с условиями, предусмотренными договорами». Конечно, приведенная статья содержит лишь самую общую характеристику полномочий СЕС. Но она достаточно четко определяет сферу ведения СЕС, его предназначение и круг основных полномочий. Для того чтобы раскрыть каждую из них, необходимо обратиться прежде всего к законодательству и практике их реализации.

Формула, согласно которой СЕС и Европарламент совместно осуществляют законодательные функции, соответствует реальному положению дел лишь отчасти. Действительно, в рамках общей законодательной процедуры проект законодательного акта считается принятым, если он одобрен в идентичной редакции каждым из созаконотателей — СЕС и Парламентом. Верно и то, что ДР заметно расширил сферу применения общей законодательной процедуры. Тем не менее следует иметь в виду, что эта процедура применяется только в том случае, если ее использование прямо предусмотрено учредительным актом. Применение в отдельных случаях статьи, содержащей «перекидной мостик», может расширить сферу применения ОЗП. Но и в данном случае такое решение возможно только при его единогласной поддержке членами СЕС.

Не менее важно и другое обстоятельство. Законодательные акты ЕС принимаются не только в рамках ОЗП, но и при помощи специальной законодательной процедуры. Формально к такому способу законотворчества может прибегнуть каждый из созаконотателей. В действительности это не так. Постатейный указатель на применение ОЗП не оставляет сомнений в том, что полным хозяином положения в этой области остается Совет. Правда, в некоторых конкретных случаях Совет обязан запрашивать согласие (именно согласие, а не консультативное заключение), но это, скорее, исключение, нежели правило.

В рамках общей и специальной процедур немаловажное, если не решающее, значение приобретает порядок голосования в Совете. Общего критерия нет.

Конкретные указания на форму и условия принятия решения предлагаются учредительными актами на постатейной основе.

Во всех случаях, когда имеет место голосование на основе принципа единогласия, каждое государство, представленное в Совете, имеет один голос независимо от каких-либо иных количественных показателей. Единогласие считается достигнутым, если никто из членов Совета не голосовал против. Каждый член Совета обладает правом делегирования своего голоса другому члену Совета. Однако возможно получение лишь одного делегированного голоса. Простое большинство исчисляется от количества присутствующих и участвующих в голосовании. Принятым считается решение, собравшее наибольшее количество голосов. Посредством такого голосования принимается Внутренний регламент Совета и решаются различные процедурные вопросы.

Более сложно решается проблема при использовании квалифицированного большинства. В его основе лежит принцип двойного большинства. Порядок его определения и применения закрепляется в ст. 16 ДЕС и ст. 238 ДФЕС и детализируется в Протоколе о переходных постановлениях.

Согласно системе, одобренной Ницким договором 2001 года, каждое государство-член наделялось определенным числом взвешенных голосов. Для получения необходимого большинства требуется поддержка абсолютного большинства государств, обладающих суммарно не менее чем 55% взвешенных голосов. Такой порядок временно сохраняется и после вступления ДР в силу вплоть до 1 ноября 2014 года. Система, подлежащая применению, после этой даты предполагает принципиально иную схему двойного большинства. Сохраняется требование определенного минимума числа голосов членов Совета. Однако взвешенные голоса упраздняются. Вместо них используется численность населения. Для получения соответствующего большинства необходима поддержка 55% членов Совета, участвующих в голосовании и представляющих не менее чем 65% населения. После непродолжительного переходного периода с 1 ноября 2014 года по 31 марта 2017 года новая система определения и подсчета квалифицированного большинства с 1 апреля 2017 года окончательно вступает в силу (детальное описание каждого из этапов и соответствующего большинства и блокирующего меньшинства дается в Протоколе о переходных постановлениях и Декларации № 7).

Специально оговорена конкретная процедура принятия решения Советом в зависимости от того, кем осуществляется право законодательной инициативы. Новые учредительные акты подтверждают принадлежность права законодательной инициативы Европейской комиссии. В случае если законопроект касается вопросов внешней деятельности, он может вноситься Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности, причем как единолично, так и совместно с Комиссией. Специальным правом законодательной инициативы наделяется также Европейский центральный банк, приобретающий статус

института. Он осуществляет это право в пределах своей компетенции. Во всех названных случаях действуют общие правила рассмотрения и голосования. В любых иных случаях процедура принятия решения резко усложняется. В частности, для одобрения проекта, представленного кем-то другим, необходима его поддержка не менее чем 72% членом Совета, участвующих в голосовании, представляющих не менее 65% населения.

Совет ЕС не является постоянно действующим органом. ДР не определяет ни периодичность, ни продолжительность его заседаний. Различные формации Совета собираются по мере необходимости. Практика предшествующих лет подтверждает, что заседания носят, как правило, непродолжительный характер (1–2 дня). В течение одного календарного года проводится в среднем около 350 заседаний СЕС, проходящих в разных формациях. В случае необходимости действующим Председателем СЕС могут быть созваны чрезвычайные заседания Совета в формации, определяемой предметом рассмотрения. Так, в связи с резким обострением финансового и экономического кризиса в октябре 2008 года было создано экстренное заседание Экофин (Совета по экономическим и финансовым вопросам) в целях принятия экстренных мер по противодействию кризису. С созданием управляющей тройки намечается сформировать общую программу деятельности различных формаций СЕС и в известной мере упорядочить и программировать его работу на перспективу. Предполагается также, что все соответствующие правила, определяющие условия созыва различных формаций, как, впрочем, и их перечень, будут уточнены с вступлением ДР в силу. Пока можно лишь еще раз отметить, что список формаций и подлежащие применению процессуальные положения будут утверждены Европейским советом простым большинством голосов.

Характеризуя практическую деятельность СЕС, следует подчеркнуть, что именно он рассматривает и принимает обязательные решения по всем вопросам внутренней и внешней политики Союза. Причем применительно к общим политикам, находившимся в ведении Сообществ, СЕС в значительной мере осуществляет свои полномочия совместно с Комиссией на основе ее предложений. Новые направления деятельности в рамках формируемого Пространства свободы, безопасности и законности также регулируются и управляются в значительной мере совместно Советом и Комиссией. Напротив, сфера ОИПБ в том виде, как она определена и закреплена в ДЕС, в решающей степени регулируется Советом, им направляется, контролируется и реализуется. Высокий представитель по ОИПБ, назначенный Евросоветом, остается одновременно органом Совета ЕС.

В условиях мирового финансового и экономического кризиса наблюдается заметная активизация деятельности СЕС и особенно тех его формаций, которые разрабатывают решения, призванные способствовать преодолению кризисных явлений. Показательно в этом отношении специальное заседание Экофин, про-

веденное в феврале 2009 года, по вопросу о повышении эффективности антикризисных мер. Общему собранию министров финансов государств — членов ЕС предшествовало заседание еврогруппы (т.е. тех же министров по странам, чьей национальной валютой является евро), а основной доклад на СЕС был представлен министром финансов Люксембурга, осуществляющим функции председателя еврогруппы. Решения, принятые СЕС, предопределили и решения Европейского совета, сессия которого с той же повесткой дня также состоялась в феврале 2009 года.

ГЛАВА 9

Европейская комиссия

9.1. Статус Европейской комиссии

Европейская комиссия (ЕК) — один из главных институтов наднационального характера. Ему принадлежит ведущее место в системе управления делами ЕС. Комиссию нередко и вполне оправданно называют мотором европейской интеграции.

В рамках ДР общий статус, порядок формирования и структура ЕК, основы ее компетенции и условия осуществления определяются прежде всего в ст. 17 ДЕС и в ст. 244–250 ДФЕС. Они детализируются и дополняются в Декларации № 10 и Декларации № 11. Два последних документа определяют подход и условия реализации программы обновления и изменения состава и порядка функционирования реформированной ЕК.

Европейскую комиссию в популярной, а иногда и в научной литературе зачастую сравнивают с институтом правительства, существующим в каждом национальном государстве. Такое сравнение справедливо лишь отчасти. Действительно, по своему статусу, месту и роли в механизме ЕС, по многим иным характеристикам ЕК схожа с правительством государства. Однако в ЕС полностью отсутствует один из важнейших атрибутов ответственного правления — формирование ЕК на партийно-политической основе.

В ходе дискуссий, имевших место при подготовке ДР, было внесено предложение об избрании Председателя Комиссии из числа лиц, представляющих партию, одержавшую победу на выборах в Европейский парламент. В случае принятия такого предложения существенно изменялась бы и сама процедура формирования Комиссии. Это предложение в целом не получило поддержки. Оно явно было ориентировано на использование федеративной модели устройства ЕС. В ДР оставили лишь указание на учет итогов парламентских выборов при выдвижении кандидата на пост Председателя ЕК.

ДР тем самым подтвердил роль европейских политических партий, но даль-

ше этого дело не пошло. Насколько будут учтены при выдвижении кандидата на пост Председателя ЕК его политические пристрастия и ориентация, связи с партийным большинством в Парламенте, покажет лишь будущая практика. Юридически обязывающая к этому формула в ДР отсутствует. Пожелание, тем не менее, официализировано.

Главное предназначение ЕК, и это еще раз подтверждает Договор о реформе, состоит в продвижении и защите общих интересов ЕС. В этих целях Комиссия предпринимает все необходимые меры. Их достижению служат все ее инициативы.

Формула «общий интерес» носит, конечно, весьма расплывчатый характер. Ее можно трактовать по-разному. Общим может быть интерес, который поддерживают все государства — члены ЕС. В этом случае можно ориентироваться на решения, принимаемые совместно всеми участниками интеграционного процесса. Общим может быть также интерес, который основан на общности целей и задач ЕС.

С правовой точки зрения наличие общих интересов обусловлено приверженностью ЕС единой системе ценностей. Они реализуются посредством механизма ЕС, в основе построения и функционирования которого лежат общие принципы, реализуемые институциональной системой. Свое конкретное проявление применительно к ЕК они находят в ее деятельности, направленной на обеспечение, закрепление и осуществление целей, задач и принципов, сформулированных и гарантированных учредительными актами. Именно с этой точки зрения определяется предназначение ЕК в основополагающих договорах.

На первый взгляд, создается впечатление, что ДР не вносит почти ничего нового в статус и порядок функционирования ЕК. Это, казалось бы, подтверждает и текст соответствующего раздела ДФЕС. За исключением одной ст. 244, все остальные почти дословно воспроизводят даже не Конституционный проект, а Договор об учреждении Сообщества. Тем не менее перемен в действительности довольно много. В основном они приходятся на изменения, закрепленные в ДЕС. Это отчетливо можно проследить на порядке формирования и структурировании ЕК, определении ее состава и круга полномочий. Правда, многие из новелл подлежат осуществлению не сиюминутно. Их реализация растянута во времени. Это, скорее, пока лишь программа изменений. Тем не менее существенно важная новация состоит не в этом. Она касается правовой основы осуществления Комиссией своих полномочий. Эти перемены не особенно значимы, но они весьма важны для характеристики статуса ЕК.

Речь идет о наделении ЕК полномочиями исполнительного органа ЕС. Для того чтобы разобраться в проблеме, необходимо проследить, хотя бы очень кратко, ее генезис. Еще в рамках ЕОУС на основе Парижского договора 1951 года был создан Высокий управляющий орган, который сосредоточил в своих руках полномочия по принятию и исполнению обязательных решений. Это был наднациональный по своей природе институт. С подписанием Римских договоров

1957 года объединение в руках единого института функции принятия решений и их исполнения сохраняется. Однако полностью изменяется конфигурация их осуществления. Носителем этих полномочий становится Совет — орган не наднационального характера, а межнационального сотрудничества. Комиссия Европейских сообществ, образованная в 1965 году в качестве единого органа всех трех сообществ (отсюда аббревиатура КЕС, которая иногда используется и в настоящее время) и являвшаяся наднациональным институтом, собственными полномочиями по исполнению решений не располагала. Она осуществляла исполнительские функции не в силу своей собственной природы как орган управления, а только по уполномочию Совета.

Закрепленная в Договоре о Сообществе схема — Совет решает и Совет обеспечивает исполнение — оказалась весьма трудной для осуществления на практике. Совет не является постоянно действующим органом. Созданный при нем аппарат, ведущее положение в котором занимал Генеральный секретариат, при всей его важности не обладал ни должными полномочиями, ни кадровыми и материальными ресурсами. Вполне естественно, что составить реальную конкуренцию главному управленческому органу и его обширному административному аппарату он не мог. В результате реальные исполнительские полномочия на практике сконцентрировались не в руках Совета, а в руках Комиссии. Учредительный договор, подписанный в Риме 25 марта 1957 года, формально не пересматривался в течение 30 лет. Однако де-факто получает распространение презумпция, согласно которой все решения Совета, если иное в них не предусмотрено, исполняются Комиссией.

Окончательное решение проблемы содержится в ДР. Он признает за Комиссией статус исполнительного органа ЕС. Соответствующие полномочия он осуществляет не по уполномочию Совета, а в силу своей собственной природы, своего собственного юридического статуса. Ситуация с формально-правовой точки зрения существенным образом меняется. Отныне самостоятельное исполнение решений самим Советом становится исключением, Комиссией — правилом. Комиссия не только де-факто, но и де-юре превращается в исполнительно-распорядительный орган ЕС.

Характеризуя изменения, которые вносит ДР в статус Комиссии, можно отметить еще один нюанс. Новые учредительные акты, воспроизводя и подтверждая ранее уже принятые правила, одновременно уточняют, а порой и ужесточают их применение. Один из самых наглядных тому примеров — осуществление Комиссией права законодательной инициативы.

ДР не просто подтверждает наличие у Комиссии, как это было в прошлом, права законодательной инициативы. Он устанавливает, что это исключительное право ЕК, которым она обладает почти монопольно. Лишь в особых случаях это право в порядке дополнения предоставляется Высокому представителю по общей иностранной политике и политике безопасности, действующему еди-

нолично или совместно с ЕК, и Европейскому центральному банку. Каждому в пределах его компетенции.

Исключительное право законодательной инициативы Комиссии детализируется в постановлениях, относящихся к самой законодательной процедуре. В соответствии с новым порядком, устанавливаемым ДР, для одобрения проекта, вносимого ЕК (или Высоким представителем по ОИПБ, или ЕЦБ в пределах их сферы ведения), устанавливается гораздо более льготный порядок рассмотрения и принятия решений. Для достижения квалифицированного большинства вводятся разные пороговые значения, которые напрямую зависят от статуса субъекта права. Они составляют 55% от общего числа членов Совета, участвующих в голосовании, если проект вносит ЕК (или Высокий представитель, или ЕЦБ). В иных случаях этот порог равен 72% (ст. 238 ДФЕС).

Наконец, к сказанному можно добавить, что акты, принимаемые ЕК в результате применения процедуры делегирования полномочий, могут обретать статус законодательных актов. Таким образом, Комиссия может участвовать в осуществлении законодательных полномочий ЕС не только как инициатор проектов, но в определенной мере и как созаконотатель (заметим, что опыт многих государств-членов, например Франции, свидетельствует о весьма широком использовании процедуры делегированного законодательства).

Высказанные в ходе подготовки проекта ДР предположения, что новый учредительный договор ослабит позиции Европейской комиссии, вряд ли выглядят достаточно обоснованными. Тем не менее соответствующие опасения оказали определенное воздействие на некоторые положения Договора о реформе. Особенно это заметно в тех постановлениях, которые относятся к порядку формирования и структурированию ЕК.

9.2. Порядок формирования, состав и структура Европейской комиссии

В Лиссабонском договоре именно этим аспектам построения и деятельности ЕК уделено особое внимание. Связано это с целым рядом причин. Необходимо было добиться повышения эффективности работы институтов и администрации, особенно в условиях расширяющегося Союза, роста неоднородности его рядов и усложнения внешних и внутренних условий функционирования ЕС. Следовало также учесть уроки провального референдума по Конституционному договору и смягчить острую критику в адрес «евробюрократии». Это представлялось особенно важным, поскольку именно ЕК для многих европейцев служит ее олицетворением. Для этого требовалось, по возможности, усилить элементы гласности и открытости в ее построении и деятельности. Наконец, нужно было юридически оформить и закрепить те изменения в построении ЕК, которые были обещаны еще со времен Ниццкого договора 2001 года. Предпри-

нятые в этом направлении усилия при подготовке Конституционного договора реализовать не удалось. Все это объясняет, почему при подготовке ДР именно этот круг проблем оказался в центре внимания при разработке программы совершенствования институтов вообще и ЕК в особенности.

Деятельность Европейской комиссии ввиду ее постоянного присутствия во всех начинаниях и акциях ЕС всегда привлекала пристальное внимание общественности и СМИ. В 1999 году некоторые члены Комиссии были уличены в серьезных упущениях и даже финансовых злоупотреблениях. Под угрозой импичмента председатель ЕК Сантер и, соответственно, вся Комиссия подали в отставку. Возникла потребность в радикальных и неотложных реформах.

Частично они были осуществлены на базе Ниццкого договора 2001 года. Одновременно была намечена программа дальнейших преобразований, которая должна была затронуть всю структуру ЕС. В концентрированном виде она была изложена в проекте Конституции для Европы, а после его неудачи во многом воспроизведена в ДР.

Изменения в порядке формирования и структуре ЕК в решающей степени связаны с переменами в составе ЕС. Первоначально, когда Европейские сообщества включали всего шесть государств, проблемы структурирования Комиссии были связаны не с определением ее численности, а, скорее, с распределением мандатов между государствами-членами. Вплоть до расширения ЕС в 2004 году, когда число членов ЕС достигло 25 государств, сохранялись первоначально установленный порядок формирования и структура Комиссии. Ведущие государства ЕС, к числу которых принадлежат Франция, ФРГ, Италия, Великобритания и Испания, располагали двумя мандатами в Комиссии. Остальные государства имели по одному. В результате вплоть до последнего крупного расширения Комиссии, включая Председателя, насчитывалось 20 комиссаров (так официально именуются члены ЕК).

Сохранение прежнего порядка формирования и состава ЕК требовало корректировки. При достижении Европейским Союзом планки в 25, а тем более в 27 государств-членов, Комиссия превращалась в сравнительно аморфный и трудноуправляемый орган. При подготовке Ниццкого договора 2001 года после острых споров и разногласий было найдено компромиссное решение. Ведущие государства отказались от преимущества в два мандата. Каждое государство — член ЕС оставляло за собой только одно место в Комиссии. Эта уступка на уровне Комиссии была сбалансирована системой взвешенных голосов в рамках Совета. Ведущие государства — члены ЕС получали как бы соответствующую компенсацию за счет численности взвешенных голосов (о распределении взвешенных голосов и изменении процедуры принятия решений в Совете, основанной на Ниццком договоре, и последующем изменении этой процедуры см. главу 7).

Одновременно было принято решение о том, что впредь до увеличения численности ЕС до 27 государств будет продолжать действовать правило: одно

государство — один мандат в Европейской комиссии. После достижения численности в 27 или более государств ему на смену должен прийти ротационный принцип формирования ЕК. Он предусматривает, что новый состав Комиссии будет включать не более $\frac{2}{3}$ от общего числа государств-членов. Еще при подготовке Конституционного договора была предпринята попытка уточнить эту формулу. Предлагались самые различные решения. Согласно одному из них в состав ЕК вводились по одному представителю от каждого государства, однако все комиссары делились на две категории: полноправных членов и членов с совещательным голосом. По другой версии разделить комиссаров предлагалось на две категории, известные в национальном конституционном праве: министры — члены кабинета и секретари или министры с портфелем и без портфеля. Предложения приняты не были. С прекращением Конституционного процесса решение вопроса перешло в ведение межправительственной конференции, рассматривавшей проект ДР.

Согласно новому Договору о реформе вплоть до 31 октября 2014 года, т.е. в течение двух ближайших легислатур, сохраняется современный порядок: одно государство — один представитель в ЕК. Таким образом, окончательное решение откладывается на весьма длительный срок. Более того, в течение этого периода Европейский совет может вновь вернуться к вопросу и пересмотреть решение о численном составе ЕК. Впрочем, коррективы внесли, не дожидаясь 2014 года. На декабрьском саммите 2008 года при обсуждении вопроса о возможности проведения повторного референдума по ДР в Ирландии было решено сохранить на будущее прежнюю схему представительности в ЕК: одно государство — один мандат (тем самым пытаются устранить опасения ирландцев, что именно их страна станет объектом маргинализации и не будет обладать мандатом в составе ЕК. Таким образом как бы досрочно реализуется ст. 244 ДФЕС, которая устанавливает, что система назначения комиссаров будет определена Европейским советом, принимающим решение на основе единогласия).

Всеобъемлющего ответа на вопрос о том, как именно будет осуществляться выдвижение и назначение членов ЕК после вступления в силу ДР, ни ДЕС, ни ДФЕС не дают. Пока решаются только отдельные прикладные проблемы. В частности, как и в каком порядке распределить портфели в условиях установленного численного состава ЕК. Никаких четких ориентиров и критериев право ЕС не устанавливает. Конкретные решения по каждому из кандидатов принимаются путем переговоров и в рамках уже установившейся и применяемой десятилетиями процедуры.

ДР сохраняет пятилетний срок полномочий ЕК. Он подтверждает несовместимость мандата комиссара с занятием какой-либо иной должности, будь то на штатной основе или на общественных началах. Кандидаты в состав ЕК должны отвечать определенным критериям и требованиям. К их числу отнесено обладание высоким уровнем компетентности, признанной репутацией приверженца

интеграции, самостоятельностью и независимостью. На практике выдвигаемые кандидаты — это чаще всего лица, которые занимали в прошлом высокие государственные посты в своих странах. Кандидаты в состав ЕК выдвигаются национальными правительствами. Нередко это бывшие главы правительств или министры.

При осуществлении своего мандата комиссары не должны испрашивать или получать инструкции от своих национальных властей, а равно иных институтов, органов и организаций. В свою очередь государства, выдвинувшие их в члены ЕК, обязаны воздержаться от дачи им своих указаний. Нарушение статуса комиссара может влечь за собой досрочную принудительную отставку члена Комиссии.

Сохраняя прежний численный состав ЕК, Договор о реформе существенно изменяет порядок формирования Комиссии. Пакетное назначение Председателя и членов Комиссии ликвидируется. Пока сохраняется порядок, закрепленный в Ниццком договоре 2001 года. Новая процедура формирования ЕК, предусмотренная ДР, вступит в силу лишь с 1 ноября 2014 года. Предполагается, что она будет применена после очередных парламентских выборов, которые состоятся в этом году.

Согласно вновь устанавливаемым правилам эта процедура должна включать в себя целый ряд последовательных действий.

Первый этап — назначение Председателя Комиссии. Соответствующий кандидат предлагается Европейским советом. Решение о выдвижении принимается квалифицированным большинством голосов. Применяется порядок голосования, предусмотренный для вынесения соответствующих решений в Европейском совете и Совете ЕС (принцип двойного большинства). Выдвижению предшествует проведение необходимых консультаций. Должны быть приняты во внимание также итоги предшествующих парламентских выборов.

Официально выдвинутый кандидат предстает перед Европарламентом. По итогам проведенного в Парламенте обсуждения вопрос об избрании Председателя ЕК ставится на голосование. Считается избранным кандидат, получивший поддержку абсолютного большинства парламентариев. В случае если предложенный претендент не соберет необходимого большинства голосов, Евросовет в течение одного месяца должен предложить нового кандидата. Процедура обсуждения и голосования повторяется (очевидно, до тех пор, пока не будет получен искомый результат. Оговорок на этот счет в Договоре нет).

Второй этап формирования Комиссии — это подбор и утверждение ее персонального состава. Он проводится в рамках Европейского совета при непосредственном участии вновь избранного Председателя ЕК. Поскольку все вопросы, связанные с персональным назначением, входят в компетенцию Евросовета, именно он, очевидно, и будет решать окончательно все возникающие вопросы. Однако соответствующие назначения им производятся только на основе заключения Европарламента.

При участии Председателя должен проходить персональный отбор кандидатов. Распределение мандатов между членами Комиссии также отнесено к компетенции Председателя ЕК. Это правило не распространяется, однако, на Высокого представителя по ОИПБ, назначаемого Евросоветом с учетом мнения Председателя ЕК. Высокий представитель занимает свой пост в Комиссии *ex-officio* и наделяется статусом Вице-председателя ЕК.

В соответствии со сложившимся обыкновением, каждый кандидат на тот или иной пост в Комиссии представляется соответствующему постоянному комитету Парламента. О том, что это своего рода «допрос с пристрастием», можно судить хотя бы по тому факту, что при формировании Европейской комиссии в 2004 году после слушаний в Парламенте, предворяющих назначение его членов, были заменены шесть претендентов на места в Комиссии ЕС.

Третий этап состоит в официальном назначении Комиссии. Вновь сформированная Европейская комиссия предстает перед пленумом Парламента. Председатель ЕК излагает ее программу деятельности на предстоящий период. Комиссия, получившая нечто вроде инвеституры Парламента, официально назначается Европейским советом. Соответствующий акт публикуется в Официальном вестнике Европейского Союза. Процедура формирования и вступления в должность на этом завершается.

Отдельно регулируется Договором о реформе замещение досрочной вакансии. Освободившийся пост замещает на оставшийся срок представитель той же страны. Постановление о назначении (или отказе в нем) выносит Совет по согласию Председателя ЕК после консультации с Парламентом.

Определенные изменения вносит ДР в структуру ЕК. До вступления Договора в силу Комиссия должна включать в себя Председателя, двух Вице-председателей и 24 члена. Наиболее значительные перемены связаны с расширением полномочий Председателя ЕК и введением в ее состав Высокого представителя по общей иностранной политике и политике безопасности.

Председатель ЕК все больше утверждается в роли не только административного главы коллегии комиссаров, но и политического руководителя Комиссии. Он участвует в отборе членов Комиссии при ее формировании, определяет внутреннюю структуру ЕК, назначает Вице-председателей Комиссии (за исключением Высокого представителя по ОИПБ). Он распределяет портфели между членами ЕК и может изменять это распределение по своему усмотрению. Председатель, если находит это обоснованным и нужным, может потребовать досрочного ухода в отставку члена Комиссии. Иерархическая зависимость и подчиненность становится все более очевидной.

О политической роли Председателя свидетельствует то обстоятельство, что именно он определяет политические рамки деятельности Комиссии. Он обеспечивает единство и целостность действий ЕК. Наконец, он несет общую ответственность за деятельность Комиссии. В случае его отставки уходит в отставку и вся Комиссия в целом.

Председатель ЕК участвует в работе Европейского совета. Наряду с его Председателем и Высоким представителем по ОИПБ он представляет ЕС в международных отношениях. Председатель сам непосредственно может участвовать в переговорном процессе и подписывать соответствующие документы.

По-новому структурирует ДР положение и роль Высокого представителя по ОИПБ. Он фактически заменяет собой предусмотренного Конституционным проектом Министра иностранных дел ЕС (пост последнего был упразднен, так и не будучи занятым). Однако статус Высокого представителя отличается определенным своеобразием.

Высокий представитель назначается Европейским советом квалифицированным большинством голосов с согласия Председателя ЕК. Он по праву становится членом Комиссии и ее Вице-председателем. Он занимает также пост Постоянного председателя Совета по иностранным делам. Свообразие статуса Высокого представителя в том, что он выступает одновременно органами Комиссии и Совета.

На Высокого представителя возлагается проведение общей иностранной политики и политики безопасности. Он вносит предложения, относящиеся к выработке и проведению в жизнь как этой политики, так и общей политики обороны и внешней безопасности. Будучи Вице-председателем ЕК, он призван обеспечивать единство и сплоченность действий при осуществлении внешней политики ЕС. Его компетенция распространяется и на все те области внешних связей, которые относились ранее к ведению Сообществ.

Высокий представитель остается Генеральным секретарем и возглавляет, соответственно, аппарат, обслуживающий нужды Европейского совета и Совета ЕС. Под его началом создается и работает соответствующий внешнеполитический аппарат. Нынешний пост комиссара по иностранным делам упраздняется.

9.3. Компетенция Европейской комиссии

Компетенция ЕК определяется ее статусом выразителя и защитника общих интересов ЕС, ее полномочиями как исполнительно-распорядительного органа и органа управления. Основные полномочия Комиссии закреплены в ст. 17 ДЕС. С некоторой долей условности их можно свести к пяти группам.

Во-первых, обеспечение соблюдения и проведения в жизнь постановлений учредительных договоров и осуществление инициатив, предпринимаемых в этих целях.

Во-вторых, контроль за соблюдением права ЕС, участие в правотворческой деятельности.

В-третьих, осуществление функций руководства, координации и управления в сфере внутренней политики.

В-четвертых, полномочия в финансово-бюджетной сфере.

В-пятых, компетенция в сфере внешних сношений.

Рассмотрим вкратце каждую из этих групп полномочий.

Первая группа полномочий включает контроль за строгим и неуклонным исполнением учредительных актов. Это, собственно, одно из главных направлений реализации и защиты общих интересов ЕС. Вступая в Союз, все его члены принимают соответствующие обязательства. В силу общих принципов ЕС и особенно принципа лояльности все государства-члены обязаны не только честно и добросовестно осуществлять принятые обязательства, но и не предпринимать никаких действий, способных нанести ущерб общим интересам ЕС.

Европейская комиссия аккумулирует, обобщает и анализирует все сведения, относящиеся к состоянию дел в ЕС. В суммарном и концентрированном виде их оценка дается в ежегодном докладе ЕК о положении дел в ЕС (там же приводится хронология основных событий отчетного периода). Во всех случаях констатации нарушения или возникновения ситуации, создающей угрозу интересам ЕС со стороны государств — членов ЕС, Комиссия принимает свое мотивированное заключение. Оно доводится до сведения заинтересованных государств. При необходимости и отсутствии должной реакции соответствующее заключение может быть предано гласности и опубликовано. Одновременно ЕК предлагает свое решение возникших проблем и преодоления кризисных явлений (одно из последних фундаментальных предложений было сформулировано ЕК в целях принятия мер по поддержанию экономики ЕС в условиях кризиса).

В случае возникновения особо острых и опасных ситуаций, связанных с нарушением основных ценностей и принципов ЕС, Комиссия (так же как и Парламент или государства-члены) может инициировать применение специальной процедуры политического контроля. Порядок ее осуществления закреплен в ст. 7 ДЕС. Опыт ЕС показывает, что даже одно намерение такого рода со стороны ЕС может способствовать разрешению кризисной ситуации.

Опыт ЕС также подтверждает, что именно ЕК выступает по общему правилу главным разработчиком конкретных инициатив и программ деятельности как оперативного, так и долгосрочного характера. Они обычно излагаются в документах ЕК и особенно в публикуемых ею Белых (концепции, идеи) и Зеленых (конкретные проекты) книгах. ЕК подготавливает также обширные информационные документы (коммюнике, декларации, заявления и др.), открытые и доступные широкой общественности. Они публикуются. С ними можно знакомиться в информационных центрах ЕС (один из них функционирует в МГИМО (У) и представительствах ЕС, а также на интернет-сайтах — <http://europa.eu.int/>).

Вторая группа полномочий ЕК связана с осуществлением компетенции в области правотворческой и правоприменительной деятельности. Эта сфера активности исполнительно-распорядительного органа обусловлена и связана с особенностями формирования и юридической природой ЕС. Нормативно-

правовые акты, принимаемые ЕК, образуют основной массив норм вторичного права ЕС.

Европейский Союз обладает собственной автономной правовой системой и собственными судебными органами. Однако он не располагает правоприменительным аппаратом. Между тем нередко нормативно-правовые акты Союза, а порой и постановления судебных органов адресуются непосредственно государствам — членам ЕС. Это достаточно четко проявляется в специфике нормативно-правовых актов Союза.

Согласно ДЕС таковые могут быть трех видов: регламенты, директивы и решения (в отличие от ситуации, которая сложилась в рамках сохраняющейся системы трех опор). Комиссия, как привило, особенно внимательно отслеживает реализацию директив. Специфика директивы независимо от того, принята ли она в форме законодательного или подзаконного акта, состоит в том, что она определяет лишь цели и задачи регулирования. Имплементация оставляется на усмотрение национальных властей, осуществляющих ее путем принятия национального правового акта или их системы. Акт имплементации обеспечивает проведение в жизнь целей директивы. Директивы общего характера публикуются в Официальном вестнике ЕС и вступают в силу на 20-й день с момента опубликования (если иное не оговорено в самом акте). Они обычно устанавливают срок, в течение которого директива должна быть имплементирована. Отсутствие имплементации в срок или недобросовестная имплементация не освобождает соответствующее государство от ответственности. ЕК постоянно контролирует процесс имплементации. В случае необходимости она обращается в Суд ЕС. Соответственно, большинство судебных дел, связанных с недолжной или неполной имплементацией директив, инициируются Комиссией.

Поскольку судебная система ЕС не располагает собственным аппаратом исполнения, то в определенной степени функцию отслеживания ситуации также выполняет Комиссия. В своих периодических отчетах (квартальных, годовых) она информирует об имеющихся местах нарушениях и при необходимости повторно обращается за искомым результатом в суд. Но на этот раз с гораздо более тяжкими финансовыми последствиями для государств-нарушителей.

В несколько иной плоскости лежит осуществление ЕК своего рода следственных действий и принятие мер по пресечению нарушения, в частности правил добросовестной конкуренции. Эти полномочия ни в коей мере не умаляет изъятие указания на защиту правил добросовестной конкуренции из перечня основных целей ЕС, приведенного в ст. 3 ДЕС. Они полностью подтверждены в положениях ДР, относящихся к единому внутреннему рынку и осуществлению связанных с ним четырех свобод. Сравнительно детально правомочия ЕК в этой области определены в гл. 1 раздела VII (статьи 101–109) ДФЕС.

ЕК наделена самостоятельными правами контроля за соблюдением правил

конкуренции и, в случае необходимости, может проводить самостоятельное расследование и принимать меры по устранению выявленных нарушений. Это касается, в частности, сговора, злоупотребления доминирующим положением, выплаты неоправданных государственных дотаций и т.д. По итогам расследования ЕК может направить мотивированное заключение, в котором не только констатируется соответствующее нарушение, но и предписываются меры по устранению вскрытых нарушений. Отказ от их исполнения может влечь за собой наложение штрафных санкций. Практика показывает, что они могут достигать очень внушительных размеров (по двум делам против американской компании «Майкрософт» они достигли многих сотен миллионов евро. В конце 2008 года в качестве своего рода показательной меры ЕК впервые начислила штрафы, существенно превышающие миллиард евро). Правда, решение ЕК может быть обжаловано в судебном порядке (такого рода иски рассматривает СПИ). Это полностью укладывается в рамки положения, согласно которому ЕК осуществляет надзор за соблюдением права ЕС под контролем Суда. Действительно, практика подтверждает, что порой имели место постановления СПИ об отмене или смягчении установленных ЕК санкций (например, запретов на слияние или определение суммы штрафа). Но в том, что касается штрафных санкций, Суд чаще всего поддерживает ЕК.

Приращение контрольных полномочий ЕК имело место в основном до принятия ДР. Но в рамках новой конфигурации ЕС они получают дальнейшее распространение на весь Союз в целом.

Третья группа полномочий ЕК охватывает преимущественно такие сферы, как экономика и финансы, сфера социального и культурного строительства. В условиях мирового экономического кризиса это направление деятельности ЕК приобретает явно приоритетный характер.

К числу важнейших задач ЕС относится укрепление и обеспечение стабильного функционирования единого внутреннего рынка. Все необходимые для этого меры разрабатываются Комиссией и утверждаются Советом. Комиссия при этом должна принимать во внимание различия в уровне развития отдельных стран и разрабатывать в этой связи соответствующие меры (ст. 26 и 27 ДФЕС).

В определенной мере ДР пытается сократить дисбаланс, сложившийся в рамках Экономического и валютного союза (ЭВС). Степень интегрированности экономики явно отстает от его финансовой системы. ЭВС, по выражению Ж. Делора, хромает на одну ногу. Соответственно, ДР делает упор на расширение полномочий Комиссии в области контроля за соблюдением основных ориентиров экономической политики ЕС, устанавливаемых Советом. Комиссия наделяется правом направлять напрямую предупреждения государствам-членам, чьи действия, по мнению ЕК, противоречат основным экономическим ориентирам или ставят под угрозу нормальное функционирование ЭВС (самостоятель-

ность Комиссии в этой области заменяет ранее предусмотренное обращение ЕК в Совет). По рекомендации ЕК Совет может придать замечания Комиссии гласности (пункт 4 ст. 121 ДФЕС). Комиссия может также рекомендовать Совету принятие мер помощи и содействия государству-члену, чья экономика оказалась в затруднительном положении (ст. 122 ДФЕС).

ЕК отслеживает и контролирует бюджетную и финансовую ситуацию в странах ЕС, выявляет и корректирует направленность имеющих место тенденций. Необходимые меры для этого могут быть приняты Советом по рекомендации ЕК (ст. 126 ДФЕС и Декларация № 30). Подобная деятельность ЕК заметно активизировалась в условиях мирового финансового и экономического кризиса.

Нет практически ни одной сферы внутренних политик, в определении целей, направленности и осуществлении которых ЕК не принимала бы участия. Комиссия либо инициирует решения и деятельность, дает консультативное заключение или рекомендации, либо представляет свои заключения и доклады. По подсчетам экспертов, только в рамках ДФЕС содержится более ста статей, предусматривающих внесение предложений или дачу рекомендаций и заключений Комиссией. Единственной областью, в рамках которой участие ЕК носит более чем скромный характер, остается ОИПБ.

Четвертый блок образуют полномочия ЕК в бюджетной, налоговой и финансовой сферах.

ДР не вносит существенных изменений в налоговую политику ЕС. Он лишь подтверждает необходимость продолжения усилий по сближению налогового законодательства. Несколько более значительны изменения в финансовой и бюджетной областях. При этом всякий раз обращается внимание на участие в этих начинаниях Европейской комиссии.

В рамках валютного союза, объединяющего государства, национальной валютой которых служит евро, изменения наиболее заметны. Учредительные акты подтверждают существование еврогруппы. Это неформальное образование объединяет министров финансов всех стран зоны евро и представителя ЕК. Поскольку еврогруппа — неформальное образование, ни учредительные договоры, ни приложенный к ним Протокол о еврогруппе порядок его работы и компетенцию не определяют. Министры и представитель ЕК собираются на свои заседания по мере необходимости. Члены группы избирают из своей среды сроком на 2,5 года с правом переизбрания Постоянного председателя. Он выполняет не только чисто протокольные функции. Он представляет еврогруппу в отношениях с ЕЦБ и другими институтами, а равно вовне, например в отношениях с МВФ (председательствует в еврогруппе в настоящее время министр финансов Люксембурга).

Предполагалось, что структурирование и усиление самостоятельности еврогруппы приведет к признанию за ней и права принятия обязательных решений. Прошло, однако, несколько иное компромиссное предложение. В рамках еврогруппы могут обсуждаться с участием или даже по инициативе ЕК те или

иные предложения. Однако формально обязательные решения на этом уровне не принимаются. Они передаются на утверждение в Совет ЕС. В рамках Экофин в обсуждении проектов могут принимать участие все его члены, в том числе и не входящие в зону евро. Однако в голосовании по проектам, касающимся еврозоны, могут принимать участие только ее члены.

Весьма заметные изменения закрепляет ДР в бюджетной сфере. Они предусмотрены главным образом в постановлениях раздела II части шестой ДФЕС (ст. 310–325), включающего также положения о борьбе с финансовыми злоупотреблениями.

Еще раз подтверждается система долгосрочного финансового планирования, перестройки системы собственных средств и планирования бюджетных расходов. Согласно ст. 311 ДФЕС «Союз наделяется средствами, необходимыми для достижения его целей и успешного осуществления своих политик». Вплоть до 21 апреля 1970 года Европейские сообщества финансировались за счет взносов государств-членов. Начиная с этой даты, вводится система «собственных средств». Первоначально это были некоторые таможенные сборы и отчисления от НДС. В настоящее время это преимущественно отчисления в определенной пропорции (но не свыше 1,24%) от ВВП каждого из государств-членов. Соответствующие конкретные цифры определяются в этих пределах ежегодно при подготовке проекта годового бюджета. Общая среднегодовая сумма бюджетных расходов ЕС составляет около 120 млрд евро. Ныне действующий долгосрочный финансовый план принят 17 мая 2006 года и рассчитан на период с 2007 по 2013 год. Общая сумма расходов на этот период определена в 864 316 млн евро. Серьезные изменения в устанавливаемые планы расходов предусмотрены ЕС в связи с мировым финансовым кризисом. Согласно решению Евросовета выделено 200 млрд евро (примерно 1,5% ВВП) на поддержку экономики стран ЕС.

Бюджетные расходы при всех возможных изменениях должны соответствовать контрольным цифрам, предусмотренным долгосрочными финансовыми планами. Проекты ежегодных бюджетов и долгосрочных планов разрабатываются, подготавливаются и вносятся Комиссией на утверждение Совета и Парламента ЕС. Ею же были подготовлены предложения к декабрьскому саммиту ЕС 2008 года и внеочередному саммиту, состоявшемуся в феврале 2009 года.

Переговоры по финансовым вопросам всегда носят весьма трудный характер, учитывая различия позиций и интересов государств-доноров и бенефициариев (их соотношение 10:17). Договор о реформе сохраняет принцип одобрения в Совете на основе единогласия, что отнюдь не облегчает принятие бюджета. Не способствует этому и отказ от разделения всех расходов на обязательные и факультативные. Единственное «ослабление» можно усмотреть в праве Евросовета, действующего на основе единогласия, поддержать применение в Совете

ЕС квалифицированного большинства при определении потолка собственных ресурсов Союза. Но даже в этом случае достижение искомого решения оказывается весьма непростым, поскольку требует одобрения решения государствами — членами ЕС в соответствии с национальными конституционными процедурами. В целях повышения эффективности и ускорения принятия решения Парламент, Совет и Комиссия могут использовать механизм межинституциональных соглашений (пункт 5 ст. 312 ДФЕС).

В связи с мировым финансовым и экономическим кризисом, разразившимся в 2008 году, Экофин, проходивший в октябре того же года, рекомендовал ослабить жесткие финансовые требования в том, что касается уровня инфляции, бюджетного дефицита, публичного долга. Применительно к зоне евро это стало необходимостью уже в связи с тем, что пороговые цифры инфляции в 3%, допускаемые членством в еврогруппе, достигли почти 6%. Впрочем, в дальнейшем этот показатель заметно снизился. Действующие условия членства в зоне евро предусматривали в случае нарушений Пакта стабильности наложение штрафных санкций. В изменившихся условиях сохранение прежних пороговых значений становится зачастую невозможным, их необходимо пересматривать. Юридические основания для такого рода решений существуют. Показательны и другие явления. Несмотря на все финансовые трудности, Евросовет одобрил вступление с 1 января 2009 года в зону евро Словакии. Общее число членов еврогруппы достигало 16. Все активнее обсуждается вопрос о введении евро и в ряде других государств.

Европейская комиссия остается исполнителем бюджета и распорядителем кредитов и несет ответственность за надлежащее финансовое управление. Она обязана следовать тем принципам, которые закреплены применительно к данной области в ДФЕС. Это, однако, не исключает необходимой гибкости при возникновении кризисных ситуаций.

Отчет об исполнении бюджета ЕК представляет ежегодно Совету ЕС и Европейскому парламенту. Решение об исполнении принимает Парламент в соответствии с процедурами, закрепленными в ДФЕС. ЕК может инициировать переговоры для достижения согласия и выработки общих позиций Парламента, Совета и Комиссии. В этих целях проводятся регулярные встречи между Председателями Парламента, Совета и Комиссии.

В развитие постановлений относительно Европейского бюро по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (OLAF), образованного после событий 1999 года, ДР предусматривает создание в перспективе Европейской прокуратуры по борьбе с правонарушениями, наносящими ущерб финансовым интересам ЕС (только в 2006 году Европейское бюро OLAF вернуло в бюджет ЕС 450 млн евро). Комиссия ежегодно направляет соответствующие отчеты о состоянии дел Европарламенту и Совету и вносит конкретные предложения по борьбе с правонарушениями (ст. 325 ДФЕС).

Пятый блок полномочий ЕК связан с осуществлением внешних связей ЕС.

Сложившийся исторически водораздел полномочий и компетенции между первой и третьей опорами ЕС, несмотря на радикальные изменения структуры ЕС, в определенной степени продолжается. Он лишь в какой-то степени нивелируется благодаря новациям, которые вносятся в статус Высокого представителя по ОИПБ. В дореформенный период Высокий представитель являлся преимущественно органом Совета и Евросовета. Именно их директивы, решения и указания он проводит в жизнь, внося одновременно существенный вклад в выработку и принятие решений по ОВПБ (ее заменяет ОИПБ).

С осуществлением реформы Высокий представитель, назначаемый Евросоветом, остается представителем Совета и одновременно становится *ex-officio* Вице-председателем ЕК. Соответственно, его назначение на должность производится с согласия Председателя ЕК. Высокий представитель перенимает полномочия комиссара ЕК по внешним связям. Учитывая новый статус Высокого представителя по ОИПБ, можно констатировать определенное, хотя и ограниченное, расширение компетенции ЕК в сфере внешних связей.

Полномочия ЕК в области внешних связей в том виде, как они определены ДР, отличаются большой спецификой. Обусловлено это тем, что, несмотря на декларируемую ликвидацию трех опор и упразднение Сообщества, регулирование сферы внешней политики не унифицировано.

Это отражается даже в структуре обоих учредительных актов. В ДЕС сосредоточены положения, включаемые в сферу общей иностранной политики и политики безопасности. Сюда же вынесено, учитывая характер ДЕС, определение общих принципов внешней деятельности ЕС (раздел V ДЕС). Все полномочия, относимые до введения в действие ДР к сфере ведения Сообществ, сосредоточены в ДФЕС (часть пятая Договора). Все это предопределяет и объемы полномочий, и компетенцию ЕК. Она остается минимальной в сфере общей иностранной политики и политики безопасности и намного более значимой в той области, которой ведало Сообщество.

Европейская комиссия очень широко задействована в решении вопросов внешних связей, которые определены в ДФЕС. Это, в частности, такие области, как общая торговая политика, отношения с третьими государствами и международными организациями, оказание гуманитарной помощи и некоторые другие. Конкретные формы участия ЕК и Высокого представителя в осуществлении этой компетенции уточняются и детализируются постатейно применительно к каждому полномочию в отдельности. Постановления наиболее общего характера содержатся в разделе V части пятой ДФЕС.

Согласно ст. 218 ДФЕС именно ЕК инициирует проведение переговоров и заключение международных договоров с третьими государствами и международными организациями. Она предлагает и осуществляет также и иные меры и акции внешнего характера. Среди них — оказание гуманитарной помощи, сотруд-

ничество во имя развития, установление в случае необходимости ограничительных мер. Комиссия совместно с Высоким представителем вносит конкретные предложения по поводу применения принципа солидарности.

Предложение о начале переговоров и проект инструкции по их проведению вносятся ЕК в Совет ЕС. Этот последний, принимая предложение, выдает Комиссии мандат на проведение переговоров и назначает главу делегации ЕК при проведении переговоров. ЕК консультируется по вопросам переговоров со специально назначенным (если таковой создается) комитетом, включающим представителей от государств — членов ЕС. Помощь ЕК может оказывать также Комитет по вопросам политики и безопасности. Совет на основе рекомендаций переговорщиков принимает решение о заключении договора. Утверждению этого решения в зависимости от характера договора предшествует либо апробация Парламента, либо получение с его стороны консультативного заключения. Решение Совета в зависимости от характера договора принимается либо на основе единогласия, либо квалифицированным большинством голосов. Договоры по общему правилу, кроме относящихся только к сфере исключительной компетенции ЕС, вступают в силу после их одобрения государствами-членами. Это же правило действует в отношении смешанных договоров. «Договоры, заключаемые Союзом, — гласит пункт 2 ст. 217 ДФЕС, — обязывают институты Союза и государства-члены».

Европейская комиссия — один из главных участников международных связей ЕС. Она может представлять ЕС в международных организациях и участвовать на постоянной основе в работе международных органов. Ее представитель входит, например, в состав Органа по разрешению споров ВТО. Наряду с Председателем Евросовета, Председатель ЕК и Высокий представитель включаются в состав делегаций высокого уровня при проведении важных международных встреч. По вопросам внешних действий и соответствия заключаемого договора положениям учредительных актов ЕК может запрашивать заключение Суда ЕС.

Высокий представитель по ОИПБ, правда, преимущественно в роли представителя Совета ЕС, участвует в разработке и осуществлении решений по вопросам ОИПБ, принимаемых Евросоветом и Советом ЕС. В ведение Высокого представителя согласно ст. 221 ДФЕС переходят постоянные представительства ЕС в третьих государствах и при международных организациях. На них распространяется статус дипломатических представительств.

Договор о реформе, предусматривая изменение структуры ЕС и, как следствие, структуры Европейской комиссии в целом, расширяет, хотя и в ограниченных пределах, ее полномочия в сфере внешних связей.

Европейская комиссия, несмотря на развитие партиципаторной демократии, предусмотренное ДР, остается главным мотором европейской интеграции, и от ее активности и успешности в осуществлении переданной ей компетенции зависит во многом успех интеграционного процесса в целом.

ГЛАВА 10

Европейский парламент

10.1. Общие положения

Европейский парламент — наднациональный политический институт, занимающий особое место в институциональной системе ЕС. Это связано со статусом представительного органа, порядком его формирования, компетенцией, структурой и функционированием. В традиционных международных организациях зачастую встречаются органы, претендующие на представительный характер. Однако они, по общему правилу, парламентскими учреждениями считаться не могут.

Один из классических примеров такого рода — Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций. В ее состав входят представители всех государств — членов ООН. Эти делегации формируются и направляются правительствами соответствующих государств-членов. В ходе ежегодных и чрезвычайных сессий Генеральной ассамблеи ООН они излагают официальную позицию своих стран по тем или иным международным проблемам и высказывают свое отношение к вопросам, включенным в повестку дня. Резолюции Генеральной ассамблеи ООН носят чисто консультативный характер и обязательной силы не имеют. Другой главный орган ООН — Совет Безопасности — при условии соблюдения определенных процессуальных требований может принимать обязательные решения от имени ООН по вопросам обеспечения международной безопасности. Однако ни его состав, ни порядок формирования и принятия решений ни в коей мере не дают основания относить его к числу международных представительных учреждений. В еще меньшей степени это относится к другим органам ООН.

На европейском уровне первая попытка создания Парламента была принята с подписанием Парижского договора 1951 года. Он предусматривал создание в рамках ЕОУС института парламентского типа, хотя его квалификация в качестве такового была более чем условной. Соответствующий орган получил наименование Общей ассамблеи ЕОУС (дословно — Генеральная ассамблея). В него входили депутаты, делегированные национальными парламентами. Ассамблея оставалась сугубо совещательным органом. Положение начинает меняться, хотя и не сразу, с подписанием Римских договоров 1957 года. Они предусматривали создание Парламента Европейских сообществ и устанавливали принципиально новый порядок его формирования.

На смену системе делегирования депутатов Парламента ЕС приходит процедура всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании. В 1976 году после непродолжительных переговоров между участниками Сообществ было достигнуто согласие и принято решение о проведении всеобщих выборов. Впервые они состоялись в 1979 году. Применение системы всеобщих выборов, конечно, свидетельствовало

о серьезном изменении статуса Парламента. Отныне Европарламент мог и формально, и реально претендовать на представительный характер, ведь его депутаты избирались непосредственно населением государств — членов интеграционного объединения. Тем не менее Парламент ЕС по-прежнему оставался в основном совещательным органом. Даже его консультативные заключения принимались только в ограниченном числе случаев. Они, например, вовсе не требовались при заключении соглашений ЕС с третьими государствами. Вместе с тем Парламент получил и некоторые полномочия, действительно свойственные парламентскому учреждению. Они были весьма важны и существенны. Это было, во-первых, участие в принятии бюджета ЕС и, во-вторых, осуществление политического контроля за деятельностью Европейской комиссии.

По мере эволюции Европейских сообществ происходит постепенное наращивание полномочий и укрепление позиций представительного органа ЕС. В 1986 году с принятием Единого европейского акта расширяется участие Парламента в законодательной процедуре. Оно еще не становится решающим, но начинает отчасти напоминать законодательную процедуру, принятую в западноевропейских парламентах. Создание Европейского Союза сопровождалось дальнейшим укреплением позиций Европейского парламента. Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры практически каждый последовательно расширяют полномочия Европарламента. Они вводят новую законодательную процедуру совместного принятия решений. Учредительные договоры предусматривают его более активное участие в контроле за деятельностью администрации. В результате всех этих изменений Европейский парламент становится весьма деятельным соучастником как нормотворческого, так и бюджетного процесса, а в определенной степени и осуществления всех иных полномочий, принадлежащих ЕС.

Участие Парламента в жизнедеятельности Союза становится все более многогранным. Оно характеризуется расширенными консультативными функциями, которые по-прежнему сохраняют весьма важное значение. К ним добавляется, хотя и не столь часто, указание на процедуру апробации решений, принимаемых Советом. Практически это открывает возможность наложения вето на решения, принимаемые Советом ЕС.

Получает дальнейшее развитие процедура совместного принятия решений и сфера ее применения. Вместе с тем возможность ее использования конкретно указывается и постоянно фиксируется в учредительных актах. Несмотря на выборность использования, в целом эта процедура уже очень во многом напоминает законотворческий процесс в обычных парламентских учреждениях. Законодательная инициатива принадлежит Комиссии. Обсуждение на основе трех чтений проводится в рамках взаимоотношений Парламента и Совета, а принятие окончательного решения зависит от согласия соучастников этого процесса. В результате в целом ряде важных областей возможность принятия

законодательных решений, в том числе и связанных с международной жизнью, начинает зависеть от общего согласия Парламента и Совета.

Расширяются полномочия и активность Парламента в области контроля за деятельностью администрации. В 1999 году угроза применения Парламентом импичмента заставила Комиссию во главе с Сантером досрочно уйти в отставку.

Дальнейшая эволюция статуса Европейского парламента в значительной мере связана с подготовкой и принятием Лиссабонского договора о реформе. Уточняется и расширяется компетенция Европейского парламента. Он становится соучастником осуществления общей и отчасти специальной законодательной процедуры. Парламент не только начинает играть роль пассивного участника, но и все более реально воздействует на формирование Европейской комиссии. В значительной мере расширяются полномочия Парламента в бюджетной сфере. Все более заметным и активным становится участие Парламента в осуществлении внешних связей. Конечно, было бы очевидным преувеличением уже на этом этапе говорить о том, что Европейский парламента полностью приобрел черты, свойственные национальным парламентам, и не уступает им по объему полномочий. Это не так.

Одновременно с расширением полномочий Лиссабонский договор устанавливает и целый ряд ограничений, которые могут существенно сказаться на практической деятельности Европейского парламента. Договор о реформе предусматривает сравнительно широкое участие национальных парламента в осуществлении законотворческого процесса на уровне ЕС. Формально национальные парламента созаконодателями Евросоюза не являются. Однако в силу реализации принципа субсидиарности они могут выступить против одобрения того или иного законопроекта Европейским парламента или даже добиться снятия предложенного к обсуждению законопроекта с повестки дня. Принцип субсидиарности выполняет как бы двоякую роль в этом случае. С одной стороны, он способствует в определенной мере демократизации законодательного процесса. Действительно, ведь активность и участие национальных парламента в жизнедеятельности Союза становятся все более осязаемыми. Но, с другой стороны, подобная активность национальных парламента может послужить существенному ограничению прав и полномочий Европарламента. Как решится эта дилемма, может показать только практика.

Европейскому парламента с точки зрения законодательной закрыт доступ в такую важную сферу, как внешние связи и иностранная политика ЕС. Достигается это установлением запрета на принятие законодательных актов, регулирующих данную сферу деятельности Европейского Союза. Не обладает по-прежнему Европарламент и собственным правом законодательной инициативы. Расширилось участие Европарламента в принятии бюджета. Однако предложить свой проект бюджета взамен отвергаемого Европарламент по-прежнему не может.

Вот почему, характеризуя в целом процесс эволюции статуса Европарламента, можно обратить внимание на то, что с одной стороны идет нарастающее участие Парламента в жизнедеятельности Европейского Союза, а с другой — государства-учредители по-прежнему устанавливают определенные ограничения, позволяющие сдерживать опасную для них активность европейских депутатов.

10.2. Порядок формирования и состав

Европейский парламент — один из своеобразных политических институтов Европейского Союза. Его представительный характер в решающей степени находит свое отражение в процедуре и порядке его формирования. Европарламент состоит из депутатов, избираемых путем всеобщего, прямого и тайного голосования. Подобная система формирования одного из наднациональных институтов ЕС носит в значительной мере уникальный характер. На практике ни в одной из классических международных организаций его органы, даже претендующие на представительский характер, не формируются путем прямых всеобщих выборов.

В рамках ЕС первоначально в течение примерно десятилетия после подписания Римских договоров перейти к прямым выборам не удавалось. Слишком велики были противоречия между государствами-членами. Особенно активно сопротивлялась нововведению Великобритания. Многие из разногласий сохраняются даже сегодня и не устраняются Лиссабонским договором. Тем не менее в 1976 году было принято принципиальное решение о переходе к всеобщему и прямому избранию депутатов. В 1979 году состоялись первые всеобщие выборы.

В соответствии со сроком полномочий законодательной парламентские выборы проводятся каждые пять лет. Ныне действующий Европейский парламент был избран в 2004 году. Новые парламентские выборы должны состояться в июне 2009 года. С этой датой связывается в определенной степени и календарь ратификации Лиссабонского договора. Предполагалось, что в случае его вступления в силу в начале 2009 года (это предусмотрено ДР) были бы, соответственно, приведены в действие и те процедуры формирования и функционирования институтов, которые предусмотрены этим Договором. Это важно не только для самого Парламента и порядка его функционирования, но также и для формирования и деятельности всех других институтов ЕС. Очевидно, однако, что изменение срока вступления ДР в силу неизбежно повлечет за собой пересмотр дат и календаря реализации намеченных изменений.

Новый основополагающий акт подтверждает уже сложившиеся принципы формирования Европарламента. Вместе с тем он вносит некоторые изменения и уточнения, заслуживающие особого внимания. В отличие от ранее используемой формулы, согласно которой Парламент представляет *население* Европей-

ского Союза, использована новая формула, согласно которой Европарламент представляет *граждан* Европейского Союза. Подобное, на первый взгляд, редакционное уточнение на практике может иметь довольно существенные правовые последствия. Особенно если учесть, что в ряде стран ЕС значительные группы населения составляют лица, не обладающие гражданством ЕС. Таково, например, положение национальных меньшинств в странах Балтии. В результате применения новой формулы к ограничению пользования политическими правами для представителей этих групп населения добавляются также и ограничения, связанные с правом на участие в формировании Европейского парламента. Вряд ли такого рода уточнение носит позитивный характер.

Уже на протяжении ряда лет в рамках ЕС обсуждается вопрос о введении полностью единой избирательной системы. Договориться и найти консенсус не удалось и при подготовке Лиссабонского договора. Соответственно, сохраняется формула, согласно которой в Учредительном акте закрепляются только общие принципы, а организация и детальная регламентация порядка проведения выборов и определение результатов по-прежнему решаются национальным законодательством.

Лиссабонский договор уточняет, главным образом, цифровые параметры, характеризующие выборность и представительство в Европарламенте. Согласно ДР общее число депутатских мандатов будет составлять 750+1 (подобная несколько странная формула введена в прилагаемой к Договору Декларации № 5, согласно которой Италия получила одно дополнительное депутатское место).

В Договоре устанавливаются и другие цифровые параметры, имеющие существенное значение для решения вопросов, связанных с формированием представительного органа. Непосредственно в ДР определяется минимальное и максимальное количество депутатских мандатов, которыми может располагать государство — член ЕС. Минимальное количество мандатов равно 6. Таково, например, число мандатов, предоставляемых Кипру, Люксембургу, Мальте, Эстонии, т. е. странам с наименьшим количеством населения. Максимальное число депутатских мандатов, предоставляемых одной стране, равно 96. Такой суммой мандатов обладает только ФРГ.

Явным преимущественным представительством обладают именно малые страны. Соответственно, при характеристике самой избирательной системы подчеркивается, что выборы носят всеобщий, прямой характер при тайном голосовании. Традиционно используемая формула о пропорциональном представительстве при характеристике принципов формирования Европарламента исключается. Конкретное определение численности депутатских мандатов, закрепляемых за каждой страной, отнесено к компетенции Европейского совета. Предполагается, что Европейский совет будет в будущем при этом исходить не из общей численности населения той или иной страны, а из числа граждан ЕС, проживающих в данной стране. Связано это в какой-то мере с тем, что граждане

ЕС пользуются и осуществляют свои избирательные права при выборах в Европарламент не обязательно на территории страны своего национального гражданства.

Во всех государствах — членах ЕС применяется пропорциональная избирательная система. Однако в том, что касается определения избирательных округов, установления и использования заградительных оговорок (участие в распределении мандатов только партий, набравших определенное количество голосов), условия подсчета результатов отнесены к ведению национальных властей.

На уровне ЕС устанавливается, что сама оградительная оговорка составит не более 5%. К ведению государств-членов отнесено также использование различных способов определения результатов голосования (их на практике больше десятка). На уровне ЕС определяются некоторые условия несовместимости мандатов. Среди этих последних, пожалуй, наибольшее значение имеет установление правила о несовместимости национального и европейского депутатского мандата. Официально статус депутата, его права и обязанности, а равно порядок их осуществления регулируются Внутренним регламентом Парламента и специальными законодательными актами. Наиболее существенные положения закрепляются посредством специальной законодательной процедуры. В этом случае инициатором и разработчиком такого рода актов является сам Европарламент, а принятию соответствующего регламента предшествует получение консультативных заключений со стороны Совета и Комиссии (ст. 223 ДФЕС).

В текст Лиссабонского договора внесены некоторые положения, относящиеся непосредственно к структуре и функционированию Парламента. Постановлениями ДФЕС закрепляется и подтверждается порядок работы Европарламента, проведения очередных ежегодных сессий и созыв внеочередных сессий, возможность и порядок создания следственных комиссий. Впрочем, характеристики, относящиеся к структуре Парламента, изложены в ДР несколько хаотично и не дают достаточно цельного представления о порядке его деятельности. Значительно более системно они изложены во Внутреннем регламенте Европарламента. В связи с подготовкой Лиссабонского договора вновь оживилась дискуссия по вопросу о порядке работы и месте пребывания Европарламента. В настоящее время основная парламентская резиденция находится в Страсбурге. Именно здесь проводятся очередные парламентские сессии. Засадавший долгие годы в помещении Совета Европы Европейский парламент теперь получил собственную резиденцию — огромный современный билдинг из стекла и металла (впрочем, это не помешало уже в 2008 году приступить к ремонту обвалившегося потолка в зале заседаний. В результате очередную сессию даже пришлось переносить). Следует, однако, иметь в виду, что очередные сессии Парламента обычно занимают не более одной недели в месяц. Что же касается внеочередных заседаний, то они проводятся во вспомогательной резиденции, которая выстроена в Брюсселе. Здесь же работают, как правило, комитеты

и комиссии Парламента. Наконец, третья резиденция — Секретариат Парламента — расположена в Люксембурге.

Все это создает, действительно, довольно странную картину, поскольку каждый раз, когда проводятся сессии или заседают комитеты, Секретариату приходится переезжать вместе с архивами, различного рода материалами и документами из одного города в другой (по некоторым подсчетам, только эти переезды обходятся примерно в 60 млн евро ежегодно). Более настойчиво выдвигается требование представителями различных кругов о переводе постоянной резиденции непосредственно в Брюссель, где находятся резиденции Совета и Комиссии. Освобождающееся в этом случае здание предлагают передать Европейскому университету. Вряд ли, однако, все эти предложения получат поддержку со стороны Франции. Она всегда настаивала на том, что Европейский парламент должен находиться в центре Европы, а центром ЕС является прежде всего Страсбург.

Характеризуя состав Европарламента, важно обратить внимание не только на закрепленные в ДР характеристики. Не менее, а, пожалуй, более важное значение имеет политический состав Европарламента. В этой связи обращает на себя внимание, что Договор о Европейском Союзе в его новой редакции содержит специальное постановление, относящееся к созданию и роли европейских политических партий. Соответствующее постановление приводится не в разделе, посвященном институтам ЕС, а в той части ДЕС, где говорится о принципах демократии. Согласно пункту 4 ст. 10 политические партии на европейском уровне способствуют формированию европейского политического сознания и выражению воли граждан Союза.

Для того чтобы разобраться в этом постановлении, оценить его должным образом, следует, очевидно, обратиться к некоторым постулатам современной конституционно-правовой теории. В конституционном праве развитых демократических государств политические партии характеризуются чаще всего как одни из важнейших инструментов формирования общественного сознания и выявления политической воли народа. Уже только в этом качестве они могут выступать как орудие борьбы за обладание властью и ее осуществления. Применительно к Европейскому союзу вопрос о европейских партиях увязывается с формированием европейского политического сознания. Иначе говоря, такого рода политические партии должны быть инструментом формирования и выявления воли населения применительно к Европейскому Союзу.

Задача довольно непростая. Она предполагает уяснение и выяснение прежде всего того, что понимать под европейским политическим сознанием. Прямого ответа на этот вопрос учредительные акты, естественно, не дают. Можно лишь предполагать, что под европейским сознанием подразумевается прежде всего приверженность идеалам и ценностям, лежащим в основе построения и функционирования Европейского Союза. Оно предполагает понимание

и обоснование целей, задач и принципов, на которых основывается ЕС и которые он преследует в своей практической деятельности. Практика проведения различного рода социологических опросов, итоги референдумов и выборов, а равно деятельность различных социологических служб позволяют говорить о том, что значительная, если не подавляющая, часть населения стран — членов ЕС пока не отдает приоритет европейским ценностям.

Этому нередко способствуют и правительства самих государств — членов ЕС. Весьма распространена формула, в силу которой национальные государства приписывают своим усилиям успехи, достигнутые ЕС, и относят на его счет неудачи, если таковые имеют место.

Позиции евроскептиков явно оказались преобладающими и при решении вопроса о конституализации Европейского Союза. Провалы референдумов во Франции и Нидерландах — это прямое подтверждение того, что европейское политическое и правовое сознание пока не в силах противостоять национальным или даже националистическим по своей природе взглядам, воззрениям и действиям. Совершенно очевидно, что политическим партиям есть над чем задуматься, определяя свои программы деятельности. Им предстоит серьезно поработать, прежде чем европейское политическое сознание получит действительно должное признание и распространение.

В правовых документах не столько раскрывается содержательная сторона европейского политического мышления, сколько устанавливаются те правовые основы и границы, в рамках которых должна осуществляться деятельность европейских политических партий. Договор о функционировании ЕС определяет, на каких условиях и в каком порядке должны регулироваться статус европейских партий и их деятельность. Согласно ст. 224 ДФЕС статус политических партий и порядок их функционирования регулируются посредством законодательных актов, принимаемых на основе общей законодательной процедуры. Это означает, что такого рода регулирование имеет место на основе согласия между законодателями, т.е. между Европарламентом и Советом ЕС. Особо оговаривается, что в тех случаях, когда речь идет о финансировании деятельности политических партий, решение должно приниматься Советом на основе единогласия и подлежит одобрению со стороны государств — членов ЕС. Такая процедура правового регулирования статуса партий заметно отличается от общего порядка, установленного применительно к выработке и одобрению Внутреннего регламента Европарламента.

Регламент Парламента в целом должен приниматься на основе специальной законодательной процедуры. Учредительный акт прямо предусматривает, что инициатором такого рода акта выступает непосредственно сам Парламент. Им же выносится окончательное решение. При этом предусматривается, однако, что принятие такого решения может иметь место только после проведения консультаций и получения заключения Европейской комиссии, а равно одобрения

со стороны Совета ЕС. Применение специальной законодательной процедуры только внешне создает впечатление, что Парламент действует полностью самостоятельно. Это не совсем так. Прежде всего Парламент должен запросить консультативное заключение Комиссии, которая, конечно, может внести целый ряд поправок и предложений. Но еще более важно то, что акт, принимаемый Европарламентом, нуждается в апробации со стороны Совета. Этот последний, таким образом, обладает правом вето в отношении проекта нормативного акта, разработанного и предлагаемого Парламентом. Согласие между институтами почти столь же обязательно, как и при применении общей законодательной процедуры. Отличие в последнем случае лишь в том, что право законодательной инициативы принадлежит не Парламенту, а Комиссии. Однако Парламент вправе потребовать вынесения соответствующего заключения Комиссией, если последняя эту свою функцию не выполняет.

На практике процессы, относящиеся к формированию и деятельности политических партий, интегрируются в качестве составной части во Внутренний регламент Европейского парламента. Последняя редакция этого обширного документа была осуществлена в 2005 году, т.е. еще до разработки Лиссабонского договора. Однако надо принять во внимание, что постановления Лиссабонского договора в этом отношении воспроизводят почти без изменений постановления Конституционного проекта. Соответственно, и Внутренний регламент, действующий в настоящее время, в основном учитывает требования основополагающего акта.

Согласно Внутреннему регламенту, европейские парламентские партии образуются депутатами, придерживающимися общих, или максимально близких, политических и идейных позиций. Объединяющиеся депутаты должны представлять определенное число государств-членов. Устанавливаемая взаимозависимость предусматривает, что чем больше число депутатов принадлежит к данной партии, тем меньшим является необходимое число государств, ими представляемых, и, напротив, чем большее число государств представлено данной партией, тем меньшее количество мандатов требуется для ее регистрации. По состоянию на начало 2009 года, в составе Европарламента насчитывалось восемь политических групп. Это, во-первых, наиболее многочисленная и влиятельная Европейская народная партия — 277 депутатов. Второй по значению является группа, объединяющая социалистов. Официально она именуется «Группа социалистов» в Европейском парламенте. В обиходе ее именуют «Группой социалистических партий». Общее число ее депутатов — 218. Следом идет группа «Альянс демократов и либералов за Европу» — 106. Затем группа «Союз за Европу наций» — 44. Далее «Альянс зеленых — свободных европейцев». Их 42. Потом конфедеративная группа, объединяющая европейских левых. Она известна иначе как группа «Зеленых Скандинавских стран» — 41 мандат. Далее следует «Группа независимых и демократов» — 23 мандата. Группа, объединяющая

«Сторонников подлинной традиционной суверенности» — 20 человек (это наиболее позднее образование, возникшее в 2007 году). И наконец, в состав группы независимых, не участвующих ни в одной из названных политических партий, входит 14 депутатов.

Деятельность всех европейских парламентских партий финансируется за счет бюджета ЕС. Им должны покрываться, согласно последним решениям, принятым в связи с Лиссабонским договором, 85% избирательных расходов каждой партии.

Число депутатов, входящих в ту или иную политическую группу, имеет существенно важное значение при формировании руководящих и рабочих органов Европарламента. Работой Парламента руководит Бюро в составе Председателя, 14 Вице-председателей и 6 квестеров. Они избираются сроком на 2,5 года. Ограничений для переизбрания не установлено. Председателем Бюро на январской сессии 2007 года был избран представитель Европейской народной партии Ганс-Герд Петтеринг.

Руководители политических групп под председательством главы Парламента образуют конференцию Председателей. Она ведает вопросами повестки дня и решает все иные вопросы, связанные с внутренним функционированием Парламента.

Европейская народная партия, в рамках которой ведущую роль играют христианские демократы и представители правоцентристских партий, а равно Европейская социалистическая партия, как правило, занимают доминирующее положение в Европарламенте и в решающей степени задают тон характеру и направленности его работы.

10.3. Полномочия Европарламента

Согласно пункту 1 ст. 14 ДЕС Европейский парламент совместно с Советом ЕС осуществляет законодательные и бюджетные функции. Ему принадлежит также право политического контроля за деятельностью администрации ЕС. Он дает необходимые заключения в случаях, предусмотренных Учредительными актами. Отдельно указывается на то, что Парламент избирает Председателя Европейской комиссии. Приведенный перечень полномочий в значительной мере напоминает те традиционные парламентские функции, которые осуществляются высшим представительным органом в государствах — членах ЕС. Их перечень указывает на те существенные изменения, которые произошли в статусе Европарламента за годы его существования.

Именованный в рамках ЕОУС Общей (или Генеральной) ассамблеей, а затем с созданием Сообществ — Парламентом Европейских сообществ, этот институт, действительно, существенно изменился не только в том, что касается порядка его формирования, но и по характеру осуществляемых им полномочий. Созданный первоначально в качестве чисто совещательного органа,

Европейский парламент на современном этапе играет все более заметную роль в законотворчестве, в осуществлении бюджетных и контрольных полномочий.

Тем не менее статус Европарламента не вполне идентичен тому, который имеет место в государствах — членах ЕС. Это связано прежде всего с особенностями природы и структурой самого Европейского Союза. Прежде всего, полномочия Парламента не могут осуществляться за пределами круга ведения самого Европейского Союза. Следовательно, при анализе полномочий Европарламента необходимо еще раз принять во внимание, что ЕС обладает только той компетенцией, которой он наделен в соответствии с учредительными договорами. Все, что прямо не предусмотрено этими актами и находится за пределами ведения ЕС, принадлежит государствам-членам. Какое бы то ни было вторжение в эту сферу Европарламента исключено.

Второе, не менее важное обстоятельство связано с тем, что компетенция самого Европарламента в рамках ЕС ограничена положениями учредительных договоров. Соответственно, прокламируемое полномочие не означает само по себе возможность принятия решения по этим вопросам исключительно самим или даже при участии Парламента.

В рамках установленных полномочий Парламент может быть наделен совещательными функциями и дает консультативные заключения. Он принимает участие в формировании иных органов, в частности, избирает Председателя Еврокомиссии, а также осуществляет политический контроль за деятельностью этого института. Законодательные и бюджетные полномочия осуществляются Парламентом в рамках общей и специальной законодательных процедур каждая из которых имеет свою особенность. Самостоятельным создателем Европарламент остается только в рамках общей законодательной процедуры. Однако и в этом случае действуют определенные ограничения. Они связаны прежде всего с тем, что общая законодательная процедура применяется только в тех случаях, которые прямо обозначены и предусмотрены в учредительных актах. Правда, правило «перекидного мостика» может изменять ситуацию, но решение о его использовании принимает не Парламент, а Совет.

Характеризуя статус Европарламента, следует принять во внимание еще одно весьма важное обстоятельство. Практически во всех демократических государствах, входящих в состав ЕС и провозглашающих верховенство парламента, на практике уже давно сложилась система сдержек и противовесов и даже ограничений, в результате чего пальма первенства в современном государственном механизме принадлежит не парламенту, а исполнительной власти. Но не следует в этом случае чрезмерно умахать значение парламентских учреждений. В конечном итоге именно национальному парламенту в государствах-членах принадлежит решающее слово при принятии наиболее важных политических и законодательных решений. Будет неверным утверждать, что парламент в этих

странах играет роль второстепенного и малозначащего государственного органа власти. Это не так. Рассмотренная выше схема функционирования Европарламента дает все основания утверждать, что в современных условиях Европейский парламент не стал действительно высшим представительным органом, принимающим окончательные решения в рамках компетенции или в пределах круга ведения Европейского Союза. Иное положение, при котором парламент стал бы высшим органом власти, вряд ли может иметь место в рамках интеграционного объединения. Такое объединение создается государствами-членами на основе заключения учредительных актов, в соответствии с которыми ЕС осуществляет полномочия только в тех пределах, которые переданы ему государствами-учредителями.

Сравнительно детально и подробно осуществление всех полномочий Парламентом описано и регулируется постановлениями Внутреннего регламента самого представительного органа. Однако именно в учредительных договорах устанавливаются принципиально важные основы и главные параметры, в пределах которых осуществляются эти полномочия.

А. Законодательные полномочия

Наиболее важными и значимыми законодательными полномочиями Европейский парламент наделен в рамках общей законодательной процедуры. Законодательный акт, принимаемый на ее основе, может быть одобрен и введен в действие, если он получил одобрение со стороны Европарламента. Однако возможность ее использования строго ограничена конкретными случаями, описанными и закрепленными в учредительных актах. Как исключение устанавливается возможность ее использования при помощи правила «перекидного мостика», но решение о его применении зависит не от Парламента, а от Совета.

Учредительные акты, расширяя весьма значительно сферу применения ОЗП, вводят и некоторые другие ограничения. Это относится, в частности, к обладанию правом законодательной инициативы. Оно принадлежит почти монополично Европейской комиссии.

Парламент, правда, наделен правом просить Комиссию выступить с необходимой законодательной инициативой. Однако такое обращение Парламента не обязывает Комиссию к принятию необходимых соответствующих мер. Согласно учредительному акту Комиссия может, в случае если она не предпринимает необходимых шагов и не отвечает должным образом на обращение Парламента, ограничиться лишь представлением необходимых объяснений.

При применении общей законодательной процедуры соответствующий акт считается одобренным, если он принят в идентичной редакции Парламентом и Советом ЕС. В рамках этой процедуры Парламент, конечно, вправе вынести и отрицательное суждение. В этом случае законопроект считается отклоненным,

и решение Парламента носит окончательный характер. Вместе с тем такими же полномочиями обладает и Совет. В случае, если законопроект получает одобрение со стороны Парламента, а Совет выдвигает возражение, формулирует свою общую позицию, разногласия могут быть преодолены лишь путем создания на паритетных началах согласительного комитета. Но даже если он придет к обоюдоприемлемому решению, это не порождает обязательного одобрения со стороны каждого из созаконодателей.

Определенные ограничения вводятся в эту процедуру и в результате некоторых других действий. Так, в соответствии с принципом субсидиарности в случае, если третья часть национальных парламентов или парламентских палат, а в пределах Пространства свободы, безопасности и законности, — четверть национальных парламентов или палат выскажутся против, законопроект подлежит пересмотру и не может быть одобрен созаконодателями.

Наконец, в том, что касается не Парламента, а его партнера по ОЗП, он может принимать решение как на основе единогласия, например, при определении финансовых расходов, связанных с парламентской деятельностью, так и квалифицированным большинством голосов. В этом случае вступает в действие весьма сложный механизм определения результатов голосования, связанных с применением в перспективе принципов двойного большинства в рамках Совета ЕС (подробнее об этой процедуре см. главу 5).

Сказанное свидетельствует об определенных ограничениях возможностей воздействия Парламента на принятие законодательных актов Союза. Полностью самостоятельно Парламент может вынести решение только по одному вопросу: отклонить предложенный законопроект. В этом случае вопрос будет исчерпан и действие соответствующей процедуры прекращено.

Еще более ограничиваются законодательные полномочия Парламента при применении специальной законодательной процедуры. Во-первых, она применяется только в строго указанных в учредительном договоре случаях. Кроме того, применительно к отдельным случаям законодательный акт принимается Советом только при консультативном участии Европарламента. И окончательно решать судьбу законопроекта Парламент в этом случае не может. Правда, в новейших учредительных актах используется еще одна формула. В отдельных случаях, сравнительно немногочисленных, требуется не консультативное заключение, а одобрение (апробация) проекта со стороны Парламента. В этом случае можно говорить о наличии у Парламента права вето в отношении проекта, принятого к рассмотрению Советом. Сама такого рода возможность воздействия на законодательный процесс свидетельствует о повышении роли Парламента. Но повторим, что это право Парламента носит исключительный характер и имеет место в строго ограниченном числе случаев.

Европарламент обладает и сам правом принятия акта в рамках специальной законодательной процедуры. Формально в этом случае окончательное решение

принадлежит ему. Однако в учредительных договорах соответствующее положение применяется только в трех случаях. Это касается, в частности, принятия Внутреннего регламента Европарламента, акта, играющего исключительно важную роль в определении его статуса и порядка деятельности (для сравнения напомним, что принятие законодательных актов на основе специальной процедуры Советом ЕС предусмотрено почти 50 статьями ДЕС и ДФЕС. По общему правилу при обращении к ней требуется лишь консультативное заключение Парламента).

Характеризуя соотношение общей и специальной законодательной процедур, напомним еще раз о возможности использования статьи, известной как «перекидной мостик». Он предусматривает возможность принятия решения об изменении применяемой процедуры. Это позволяет по инициативе Парламента, но при условии принятия единогласного решения Европейским советом заменить специальную законодательную процедуру общей. В случае принятия такого решения роль Парламента заметно возрастает. Конечно, подобное решение может несколько ослабить значение специальных законодательных актов по сравнению с теми, что принимаются на основе общей процедуры. Тем не менее окончательное решение принадлежит не самому Парламенту, а Европейскому совету. Насколько активно будет применяться соответствующий «перекидной мостик», можно будет судить только по практике функционирования европейских институтов.

Еще один важный момент может быть принят во внимание при описании процедуры работы Парламента в целом и использовании законодательной процедуры в частности. Ст. 295 ДФЕС предусмотрена желательность координации и согласование усилий Европарламента, Совета и Комиссии. Соответственно, эти институты могут заключать специальные соглашения о сотрудничестве, постановлениям которых может быть придана обязательная сила. Такого рода соглашения, касающиеся законодательной и бюджетной процедуры, уже заключались институтами ЕС и в целом играют немаловажную роль в обеспечении работы институционального механизма ЕС.

Б. Бюджетные полномочия

К числу традиционных и наиболее важных парламентских полномочий относится принятие бюджета, регулирование и контроль за его исполнением. Соответствующие постановления закреплены преимущественно в ДФЕС. Это ст. 310–320. Частично вопрос о бюджете упоминается в ст. 17 ДЕС. Лиссабонский договор еще раз подтверждает и в определенной степени дополняет принципы должного финансового управления. Особое внимание обращается на эффективность, строгое следование закону и борьбу с различными видами злоупотреблений.

Весьма важное значение придает ДР долгосрочному финансовому планированию. Европейский Союз должен обладать финансовыми средствами, не-

обходимыми для обеспечения его деятельности, осуществления общих политик и достижения тех целей, которые определены в учредительных документах. Наличие собственных финансовых средств — одно из важнейших условий автономии ЕС. В отличие от всех иных международных организаций, бюджеты которых финансируются в основном за счет взносов государств-членов, в рамках ЕС устанавливается принципиально иной порядок финансирования бюджета за счет собственных средств.

Порядок определения и взимания этих средств устанавливается законодательными актами Союза. При определении категории собственных средств решение принимается на основе специальной законодательной процедуры, отличающейся, однако, рядом важных особенностей. Соответствующее решение принимается Советом на основе принципа единогласия и при условии получения предварительного заключения со стороны Европарламента. Решения, изменяющие или дополняющие различные категории собственных средств, подлежат обязательному утверждению со стороны государств-членов в соответствии с их национальными конституционными процедурами.

На основе специальной законодательной процедуры решается также вопрос о порядке расходования собственных средств. Процедура в данном случае предполагает принятие решения Советом после одобрения со стороны Парламента. Следовательно, окончательное решение относительно порядка использования собственных средств зависит не только от Совета, но также — во многом даже в решающей степени — от представительного органа.

Лиссабонский договор сохраняет и поддерживает необходимость долгосрочного планирования финансовых расходов ЕС. Согласно ДФЕС они должны устанавливаться на не менее чем пятилетний период. Решение об одобрении долгосрочного финансового плана принимается в рамках специальной законодательной процедуры. Оно принимается Советом на основе принципа единогласия и при условии предварительного одобрения Европарламентом, решение которого выносится абсолютным большинством голосов. Такого рода решение, рассчитанное на период 2007–2013 годов, было принято Советом 7 июня 2007 года. Согласно этому акту основу собственных средств по-прежнему составляют отчисления от ВВП государств-членов. В среднем они должны составлять 1,2% от их суммарного значения. Возможные колебания по годам устанавливаются при принятии ежегодного бюджета. Этот последний, однако, не должен в любом случае выходить за рамки, установленные долгосрочным финансовым планом. Разразившийся в 2008 году мировой финансовый и экономический кризис потребовал коррекции установленных цифровых значений. В соответствии с чрезвычайными мерами по решению Евросовета выделены дополнительно 200 млрд евро, т.е. примерно 1,5% суммарного ВВП.

Согласно экспертным оценкам, только 9 (или, может быть, 10) из 27 государств — членов ЕС являются государствами-донорами, т.е. их взносы в бюджет превышают сумму финансовых средств, получаемых из бюджета Союза. К числу таких государств относятся Германия, Франция, Нидерланды, Италия, Соединенное Королевство, Швеция, Австрия, Дания и Финляндия. Общая сумма расходов по долгосрочному плану 2007–2013 годов была определена в 864,3 млрд евро в том, что касается кредитных обязательств, и 820,7 млрд евро по расходам. Великобритания и Нидерланды добились при подготовке Лиссабонского договора согласия на то, чтобы их взносы в бюджет были заново пересмотрены в 2013 году. Можно, однако, предположить, что финансовые потрясения, разразившиеся в мире в 2008 году, приведут к определенному пересмотру финансовых обязательств, не дожидаясь этой даты.

Претерпевает некоторые изменения по Лиссабонскому договору порядок формирования и принятия годового бюджета. Основное изменение связано с ликвидацией действовавшего ранее разделения всех расходов на обязательные и факультативные. Этому соответствовали и различия в порядке их принятия. По новому учредительному акту устанавливается единый порядок одобрения годового бюджета. На практике отмена этого различия предусматривалась межинституциональным соглашением, одобренным еще в 2002 году. Его полномасштабное применение предлагает только Лиссабонский договор.

Весьма детально регламентирует ДР порядок составления, принятия и исполнения ежегодного бюджета Союза. Этому посвящены ст. 313–325 ДФЕС. Финансовый год в ЕС начинается с 1 января и полностью совпадает с календарным годом. Соответственно, работа по его составлению должна быть завершена до начала нового календарного года. По мере расширения ЕС объем поступающих в казну бюджетных средств заметно возрастает. Они составляют в настоящее время примерно 130 млрд евро в год. В целом, бюджетные ассигнования не должны выходить в сколько-нибудь существенных размерах за пределы, установленные долгосрочным финансовым планом.

Разрабатываемый и вносимый Европейской комиссией проект бюджета принимается на основе специально разработанной в этих целях процедуры. Проект бюджета считается одобренным, если он согласован и принят Советом и Парламентом. Такой порядок в основном характерен не для специальной, а для общей законодательной процедуры. Применительно к бюджетной процедуре устанавливается целый ряд промежуточных и предварительных правил, соблюдение которых может привести к одобрению бюджета. Рассмотрим их вкратце.

Разработанный Европейской комиссией проект передается на рассмотрение Совета и Парламента. Предложение должно быть внесено Комиссией не позднее 1 сентября года, предшествующего его осуществлению. Совет формулирует свою позицию и сообщает ее Парламенту не позднее 1 октября.

Если позиция Совета одобрена Парламентом или если Парламент не выносит никакого решения, проект бюджета считается принятым. Если Парламентом принимаются поправки к позиции Совета, созывается Согласительный комитет. Он включает представителей каждого из институтов и должен в течение 21 дня найти взаимоприемлемое решение. В работе Согласительного комитета могут участвовать также представители Комиссии. В случае положительного решения Согласительного комитета, принимаемого в соответствии с установленной процедурой, Парламент и Комиссия в течение последующих 14 дней выносят окончательное решение. Если решение положительное, проект считается вступившим в силу и публикуется в Официальном вестнике ЕС. Аналогичными будут последствия, если в пределах установленного срока данные институты не вынесли своего решения по компромиссу, достигнутому Согласительным комитетом. В случае, если оба института отклоняют предложенное Согласительным комитетом решение, Комиссия обязана в кратчайшие сроки представить новый проект.

Особый порядок принятия решения устанавливается в том случае, если Европарламент одобрил совместный проект, разработанный Согласительным комитетом, а Совет его отклонил. В течение 14 дней со дня отклонения проекта Советом Парламент может при условии участия в голосовании абсолютного большинства депутатов и принимаемого решения большинством в $\frac{3}{5}$ голосов подтвердить все или часть поправок, которые были им предложены и одобрены Согласительным комитетом. При отсутствии такого одобрения сохраняется предложение Согласительного комитета, даже если оно не вносилось Парламентом. В завершение этой процедуры Председатель Европейского парламента констатирует факт окончательного принятия бюджета.

ДР сохраняет действующие правила, рассчитанные на применение, если проект бюджета не был одобрен до наступления нового финансового года. В этом случае вводятся в действие временные меры, позволяющие осуществлять расходы в пределах тех ассигнований, которые были установлены в предшествующем бюджете применительно к каждому из 12 месяцев в отдельности. Бюджетная практика Европейского Союза знает несколько случаев, когда проект бюджета не был окончательно одобрен в установленные для этого сроки и пришлось прибегать к временной процедуре. Она носила действительно временный характер, и в целом удавалось согласовать действия заинтересованных институтов. В определенной степени этими событиями было продиктовано принятие межинституциональных соглашений, которые поручают Председателям Парламента, Совета и Комиссии проводить в преддверии принятия бюджета все необходимые консультации для того, чтобы снять возникающие проблемы и добиться его одобрения в установленные сроки.

В. Контрольные полномочия

Заметно расширяется участие Парламента в формировании ряда других органов ЕС и осуществлении контрольных полномочий. Согласно ст. 14 ДЕС Европейский парламент избирает Председателя Европейской комиссии. Положение, уже сравнительно давно фигурирующее во Внутреннем регламенте Парламента, теперь получает свое подтверждение и в учредительном акте. Кандидат на пост Председателя, предлагаемый Советом, который может выносить решение квалифицированным большинством, утверждается в своей должности только Парламентом. В случае отрицательного голосования в Парламенте Совет обязан предложить нового кандидата.

В соответствии с уже сложившейся практикой постоянные комитеты Парламента заслушивают и обсуждают кандидатов, предложенных на замещение постов комиссаров в Европейской комиссии. Завершается формирование Комиссии утверждением ее состава и полномочий в целом. Нечто вроде инвентитуры.

Европарламент определяет статус и назначает уполномоченного по правам человека. Это самостоятельный, автономный орган, главное назначение которого — контроль за надлежащим управлением со стороны администрации ЕС в интересах обеспечения прав и свобод человека. Договор о реформе предусматривает участие Парламента и в некоторых других назначениях. Так, в связи с формированием Комитета экспертов по отбору кандидатов в судьи ЕС Парламент назначает в его состав одного своего представителя. При консультативном участии Парламента формируются правление Европейского центрального банка и Счетная палата ЕС.

Парламент обладает сравнительно широким арсеналом средств контроля. Прежде всего это традиционные для парламентских процедур устные и письменные вопросы депутатов, заслушивание отдельных комиссаров и ежегодного отчета Комиссии в целом. Осуществляя свое право на информацию, Парламент заслушивает также отчеты и сообщения Европейского совета и Совета ЕС. Сложившаяся уже ранее практика, например, заслушивания сообщения об итогах сессии Европейского совета, теперь получает подтверждение в учредительном акте.

Наиболее важным, эффективным и действенным средством политического контроля со стороны Парламента выступает институт ответственности Комиссии. Процедура рассмотрения вопроса о недоверии Комиссии и принятии резолюции порицания регулируется в общих чертах ст. 234 ДФЕС и более детально и подробно — Внутренним регламентом Парламента. Резолюция порицания Комиссии считается принятой, если в ее поддержку высказалось $\frac{2}{3}$ участвующих в голосовании депутатов при условии присутствия на заседании абсолютного большинства парламентариев. В случае отказа в доверии вся Комиссия в целом обязана уйти в отставку. Особо оговорено в учреди-

тельном акте положение Высокого представителя по иностранной политике и политике безопасности. В качестве Вице-председателя Комиссии он также обязан подать в отставку в случае выражения недоверия Комиссии. Однако поскольку он одновременно выступает и как орган Совета, то в этом качестве Высокий представитель продолжает осуществлять свои функции, пока не будет сформирован новый состав Комиссии.

Согласно действующим правилам вновь сформированная Комиссия назначается на оставшийся пятилетний срок полномочий. Однако единственный казус, связанный с досрочной отставкой Комиссии под руководством Сантера в 1999 году, показал, что формирование новой Комиссии на очень незначительный оставшийся срок полномочий практически почти исключено. Поэтому при назначении Романа Проди на пост Председателя Комиссии было принято решение о том, что сформированная им Комиссия будет осуществлять свои полномочия не только на оставшийся срок, но и на протяжении всего последующего пятилетнего периода. Формально институт ответственности в действие пока не приводился. Казус, связанный с досрочной отставкой Комиссии в 1999 году, имел место до приведения в действие всего механизма института ответственности.

Все заседания Европарламента носят открытый публичный характер (иное может быть установлено только самим Парламентом в строго конкретных случаях). Стенограмма заседаний и принятые Парламентом документы публикуются в Официальном вестнике Европейского Союза. Законодательные акты, принимаемые на основе общей законодательной процедуры, скрепляются подписями председателя Парламента и Председателя Совета. По общему правилу принятые Парламентом нормативные правовые акты вступают в силу на 20-й день после их опубликования (если иное не оговорено в самом акте). Срок давности по обжалованию соответствующих актов составляет 2 месяца.

Характеризуя место, роль и полномочия Парламента в Европейском союзе, важно обратить внимание не только на формализованные процедуры, закрепленные в учредительных актах, но и на полномочия и порядок принятия решений. Следует также принять во внимание сложившуюся практику и обыкновение парламентской процедуры. Европарламент проводит многочисленные слушания и публичные обсуждения по самому широкому кругу вопросов, причем формально не отнесенные к его компетенции. Все подобного рода прения, а равно принимаемые Парламентом резолюции, воззвания и иные документы, прямо не предусмотренные учредительными договорами, обязательной юридической силы не имеют. Вместе с тем подобные парламентские дискуссии и слушания в определенной мере отражают настроения общественности в ЕС и, в свою очередь, оказывают обратное влияние на формирование общественного мнения.

В Приложении приведем таблицу распределения депутатских мандатов по странам, предусмотренных действующими актами и ДР.

Распределение депутатских мандатов в Европарламенте

Страна	Современное положение	По Ниццкому договору	По Лиссабонскому договору
Германия	99	99	96
Франция	78	72	74
Великобритания	78	72	74
Италия	78	72	73
Испания	54	50	54
Польша	54	50	51
Румыния	35	33	33
Нидерланды	27	25	26
Бельгия	24	22	22
Греция	24	22	22
Венгрия	24	22	22
Чехия	24	22	22
Португалия	24	22	22
Швеция	19	18	20
Болгария	18	17	18
Австрия	18	17	19
Дания	14	13	13
Словакия	14	13	13
Финляндия	14	13	13
Литва	13	12	12
Ирландия	13	12	12
Латвия	9	8	9
Словения	7	7	8
Эстония	6	6	6
Кипр	6	6	6
Люксембург	6	6	6
Мальта	5	5	6
Итого:	785	736	751

ГЛАВА 11

Судебная система Европейского Союза

11.1. Роль и место судебных органов в институциональной системе ЕС

Судебная система ЕС выступает как самостоятельный наднациональный институт неполитического характера. Это один из важнейших правовых инструментов европейской интеграции. Опыт ЕС подтверждает, что только при наличии самостоятельной правовой системы, создании судебного механизма, призванного защищать и обеспечивать применение права ЕС, возможно успешное и стабильное развитие самих интеграционных образований. Отсутствие действенного интеграционного права делает невозможным реализацию задач и целей интеграции. В свою очередь, отсутствие судебной системы, обеспечивающей исполнение предписаний интеграционного права, исключает практически и само существование независимой судебной власти, а следовательно, существование правового сообщества. При отсутствии обязательных правовых предписаний, обеспечивающих жизнедеятельность интеграционного объединения, отказ или пренебрежение механизмом юрисдикционного обеспечения исполнения права, позитивное развитие интеграционного процесса практически невозможно. Самостоятельная автономия, правовая система и независимый судебный механизм, обеспечивающий соблюдение и реализацию права, — важнейшая гарантия интеграции.

Главное предназначение Суда ЕС — обеспечение единообразного понимания и применения учредительных договоров и правовых актов, изданных на их основе. Эта формула присутствует практически во всех учредительных договорах с момента их появления и почти не претерпела изменений за годы существования Сообществ и Союза. Вместе с тем по мере развития и углубления интеграционного процесса происходит усовершенствование и усложнение судебной системы, предпринимаются меры по отлаживанию условий и правил судопроизводства и повышению его эффективности.

Первый интеграционный судебный орган был образован с созданием Европейского объединения угля и стали на основе Парижского договора 1951 года. С учреждением Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, образованных на основе Римских договоров 1957 года, создается Суд Европейских сообществ. В результате объединения институтов формируется единая судебная инстанция, сохранившая наименование — Суд Европейских сообществ.

Суду ЕС принадлежит исключительно важная роль в формировании и развитии права ЕС, утверждении его роли и значения как ведущего интеграционного фактора. В решениях Суда Европейских сообществ сформулированы

и расшифрованы содержание и основные квалификационные признаки права ЕС. Сформулированы концептуальные основы и условия эволюции европейской интеграции. Уточнены порядок деятельности и компетенция институтов и органов ЕС.

Высокая степень активности и авторитетная судебная практика во многом способствовали повышению значения и влияния этого наднационального и деполитизированного института. Обратной стороной медали стал наплыв судебных исков и все большая сложность оперативного рассмотрения дел, принятых к производству Судом. Пытаясь преодолеть возникшие трудности и усовершенствовать судебный процесс, авторы Единого европейского акта предусмотрели создание вспомогательного судебного органа. В результате в 1988 году в качестве вспомогательного органа при Суде ЕС был учрежден и начал функционировать Суд первой инстанции (СПИ). Тем не менее полностью задачу повышения эффективности судопроизводства создание вспомогательной инстанции не решило. Перестройку необходимо было продолжить.

Новая реформа судебной системы ЕС осуществляется на основе Ниццкого договора 2001 года. СПИ наделяется статусом самостоятельной судебной инстанции и приобретает характер суда общей юрисдикции. В его компетенцию переходит рассмотрение всех судебных дел, за исключением тех, которые напрямую подлежат рассмотрению Судом ЕС. Этот последний становится как бы судом высшей инстанции, рассматривая преимущественно споры между государствами, государствами и институтами и институтов между собой. На него возлагаются также функции кассационного и конституционного судебного органа.

Лиссабонский договор развивает и продолжает линию на углубление судебной реформы и улучшение порядка судопроизводства. Вводимый в действие учредительный акт и приложенный к нему протокол, содержащий Статут Суда ЕС, уточняет и закрепляет новую структуру судебной системы, призванную содействовать совершенствованию и повышению эффективности судопроизводства. Судебной системе посвящены целый ряд общих и специальных положений. Они содержатся в ст. 251–281 ДФЕС. Их дополняет Протокол, содержащий Статут Суда ЕС. Этот Протокол был принят в 2001 году в качестве приложения к Ниццкому договору. В новый текст внесены в основном редакционные изменения и поправки, связанные с изменениями, вносимыми Договором о реформе в ДЕС и ДФЕС.

Новый учредительный договор в части, касающейся судопроизводства и судопроизводства, предлагает целый ряд лингвистических, терминологических изменений и уточнений. Необходимость их внесения была мотивирована разработчиками соответствующего текста необходимостью упростить понимание судебной организации ЕС. Такая необходимость действительно возникла, поскольку еще в Ниццком договоре предложенные термины не всегда позволяли

достаточно точно разобраться в том, о какой именно юрисдикции и каких именно судебных органах идет речь. Неясность эта была связана с тем, что практически одинаковыми терминами обозначалась как совокупность судебных органов, так и высшая судебная инстанция ЕС.

К сожалению, и в новом тексте учредительного акта не всегда обеспечена достаточная ясность используемой терминологии. Более того, иногда создается впечатление, что путаница усиливается. Особенно это касается франкоязычной версии Договора о реформе. Термин «Суд Европейского Союза» используется и как собирательное понятие, охватывающее всю совокупность судебных органов ЕС, и для обозначения лишь высшей судебной инстанции. Соответственно, при дословном переводе текста ст. 10 ДЕС следует, что Суд ЕС состоит из Суда ЕС, Трибунала и специализированных трибуналов. Конечно, в данном случае дословный перевод вряд ли удачен. Собирательное понятие, передаваемое французским термином «*cour de justice*», очевидно, целесообразно перевести как «судебная система» или «совокупность всех органов правосудия ЕС». Это мнение высказывает и ряд французских экспертов по праву ЕС. Что же касается основных составляющих судебной системы, то и другие термины вызывают некоторое сомнение и требуют уточнения.

В новой редакции взамен термина «Суд первой инстанции» предлагается термин «Трибунал», а взамен «Специализированные судебные палаты» — термин «Специализированные трибуналы». Необходимость такой замены наименования СПИ обусловлена прежде всего тем, что судами первой инстанции в ЕС могут выступать специализированные судебные палаты СПИ и сам Суд ЕС. Применительно к французским реалиям предлагаемые термины в определенной степени оправданны. Дело в том, что во Франции суды общей юрисдикции — это Трибунал простого процесса и Трибунал большого процесса, т.е. они именуются именно трибуналами. Однако в русской юридической лексике общие суды термином «Трибунал» не принято обозначать. Так именуют лишь специализированные судебные органы (например военные трибуналы).

Несколько более подходящим выглядит термин, используемый в англоязычном тексте Лиссабонского договора. В нем речь идет о замене термина «Суд первой инстанции» на термин «Общий суд», или иначе «Суд общей юрисдикции». Если брать за основу характер и объем юрисдикции данного вида судебных органов, то речь идет, конечно, о судах общей юрисдикции. Во всяком случае, из текста Лиссабонского договора и Регламента Суда ЕС следует, что данная судебная инстанция рассматривает все судебные дела за исключением тех, которые входят в юрисдикцию Суда ЕС или специализированных судов. Эти последние рассматривают по первой инстанции определенные категории дел в узко специализированной сфере или требующие специальных познаний.

Один из первых специализированных судебных органов был создан в 2004 году в лице Суда по делам гражданской службы. В данном случае

дословный перевод «Трибунал по делам публичной службы», используемый некоторыми авторами, тоже не очень удачен. Во-первых, целесообразнее использовать термин «суд», а не «трибунал»; во-вторых, в праве ЕС не может использоваться принятый во Франции термин «публичная служба». Применительно к ЕС его заменяет термин «гражданская служба», что более точно и адекватно соответствует реалиям ЕС.

При всей важности терминологических уточнений гораздо более важным является подтверждение Лиссабонским договором трехзвенной структуры судебной системы ЕС. Как видно из ст. 10 ДЕС, тремя судебными органами, образующими в целом судебную систему Европейского Союза, выступают Суд ЕС, Суд общей юрисдикции и специализированные суды.

Некоторые изменения вносятся ДР в порядок формирования судебных органов. В целом сохраняются высокие требования, предъявляемые к кандидатам на занятие судебных должностей. По сути, требование высокого профессионализма кандидата обычно подтверждается либо занятием в прошлом высоких судебных должностей в национальных государствах, либо известностью у юридической общественности своими правовыми знаниями. Обязательны высокие моральные качества и признанная репутация независимого судейства. В этой связи можно только напомнить, что в соответствии с концепцией, полностью доминирующей в демократических странах, независимый суд, будучи одной из составных частей власти, ее особой ветвью, призван прежде всего обеспечивать защиту прав и свобод человека перед лицом этой власти. Суд не может или, точнее, не должен быть частью карательного механизма государства. Отсюда и особые критерии подбора судей как условие независимости судей.

Названные критерии должны соблюдаться и при отборе кандидатов в Суд ЕС, и при выдвижении кандидатов в Суд общей юрисдикции, как равно и при назначении судей специализированных судов.

Те же требования предъявляются и к генеральным адвокатам. Последние, образуя особую категорию членов Суда, призваны давать объективное и беспристрастное заключение по иску, рассматриваемому в Суде ЕС. Будучи членами судебного корпуса, генеральные адвокаты, однако, не принимают участие в вынесении судебных решений. Заключение генерального адвоката не имеет обязательной силы и не обязывает суд. Хотя следует отметить, что на практике в большинстве случаев Суд следует рекомендациям, высказанным генеральным адвокатом.

До введения в действие Лиссабонского договора в Суде ЕС насчитывалось 8 адвокатов. По настойчивому предложению Польши их число было увеличено до 11. Предусмотрено, что 6 мест будет замещаться кандидатами, предлагаемыми Великобританией, Германией, Францией, Италией, Испанией и Польшей. Остальные места будут замещаться в порядке ротации. Генеральные адвокаты назначаются сроком на 6 лет.

По Ниццкому договору устанавливалось, что Суд ЕС будет состоять из 27 членов, Суд первой инстанции — включать не менее чем по одному судье от каждого государства-члена. Назначение производилось с общего согласия правительств государств — членов ЕС. В Лиссабонском договоре формулировки несколько изменены. Авторы нового Договора предпочли передать решение о количественном составе Суда самим судьям. Оно определяется в Регламенте Суда ЕС, подготовленном и предлагаемом Судом и утверждаемом Советом ЕС. Соответственно, в обновленном Регламенте записано, что Суд общей юрисдикции будет состоять из 27 судей, т.е. по одному судье от каждого государства — члена ЕС. Что касается количества членов специализированных судов, вопрос решается каждый раз отдельно при принятии решения об образовании этого суда. В Суде по делам гражданской службы их насчитывается семь.

Претерпел изменение и порядок выдвижения кандидатов. Согласно новым постановлениям вопрос об отборе кандидатов передается в ведение вновь создаваемого специального органа в лице Комитета экспертов (своего рода совета мудрецов). Он должен отбирать лучших среди предложенных государствами кандидатов и высказывать свои рекомендации. В состав Комитета экспертов входят видные юристы, преимущественно бывшие члены Суда ЕС.

Процедура отбора кандидатов в судьи или генеральные адвокаты была уже апробирована при формировании Суда по делам гражданской службы. Это первый специализированный судебный орган, созданный на основе решения Совета, принятого в 2004 году, и приступивший к практической работе с 2006 года. Санкционируемая ДР процедура будет применяться при формировании не только специализированных судов, но и Суда ЕС и Суда общей юрисдикции. В принципе, количественный состав судей и генеральных адвокатов определяется самим Договором о функционировании ЕС. Состав специализированного Суда — актом о его учреждении.

Новый учредительный акт в основном сохраняет без изменений критерии назначения и требования, предъявляемые к членам судебных органов ЕС. Сохраняется без изменений срок полномочий судей и генеральных адвокатов — 6 лет. Обновление должно происходить наполовину каждые 3 года. Судьи из своего состава избирают председателя Суда. Срок занятия этой должности — 3 года. Выбывающий председатель может быть переизбран вновь. Досрочное смещение судьи или генерального адвоката может быть осуществлено только в случае совершения тяжкого проступка, в том числе разглашения тайны совещательной комнаты. В практике Суда таких случаев пока не было. Соблюдать требования добропорядочности и щепетильности, как и иные, установленные Статутом, судьи обязаны даже после выхода в отставку. Их нарушение может повлечь за собой лишение льгот и привилегий, которыми пользуется отставной судья.

Договор о реформе сравнительно четко определяет трехзвенную структуру и юрисдикцию суда. На всю судебную систему в целом распространяется действие Статута Суда, утверждаемого в форме протокола, приложенного к учредительному акту. Действующий Статут был принят в качестве приложения к Ниццкому договору. В него внесены лишь незначительные изменения, связанные с разработкой и принятием Лиссабонского договора. Общее направление этих изменений определяется Протоколом о внесении изменений, который приложен к ДР.

Помимо общего Статута, каждая судебная инстанция принимает свой процессуальный регламент, утверждаемый Советом по представлению Суда ЕС. Юрисдикция специализированных судебных органов определяется в решении Совета о его образовании. Первым такого рода решением было постановление Совета, принятое в 2004 году, об образовании Суда по делам гражданской службы. В решении определены состав, структура, порядок формирования и юрисдикция этого судебного органа. Договором о реформе прямо предусмотрено формирование специализированного Суда по вопросам интеллектуальной собственности. Можно ожидать, что такого рода специализированный суд будет образован после вступления в силу Лиссабонского договора.

Некоторые поправки вносит Договор о реформе в регулирование вопросов юрисдикции Суда ЕС. Наиболее существенное изменение касается распространения юрисдикции Суда на Пространство свободы, безопасности и законности. Само по себе формирование и юридическое оформление этого пространства — одна из новелл Лиссабонского договора. Вместе с тем учредительный акт предусматривает и некоторое ограничение юрисдикции Суда ЕС в этой сфере. Она, в частности, не распространяется на полицейские операции и иные оперативные действия, связанные с обеспечением безопасности.

ДР подтверждает уже сложившееся в судебной практике правило, согласно которому коллизии, возникающие между государствами по любым вопросам исключительной или смешанной компетенции ЕС, подлежат рассмотрению только Судом ЕС (детально этот вопрос проанализирован и обоснован в Постановлении Суда ЕС и в Заключении Генерального адвоката по делу «Европейская комиссия против Ирландии», так называемому делу МОКС, вынесенному в 2006 году).

Обращает на себя внимание некоторое расхождение между практикой Суда ЕС и постановлениями Лиссабонского договора в части, относящейся к приданию обязательной силы Хартии основных прав. Формально участники Лиссабонского договора признают обязательную силу Хартии основных прав. Исключение составляют лишь Польша и Великобритания, особые позиции которых оговорены непосредственно в документах, приложенных к ДР. Однако никакой специальной процедуры, связанной с рассмотрением жалоб, приносимых на нарушение основных прав, учредительный акт, как, впрочем, и регламент Суда, не предусматривает. В результате складывается несколько странная ситуация.

При рассмотрении в Суде ЕС конкретных дел, принятых к производству, заинтересованные стороны могут обращать внимание на несоответствие актов или действий той или иной стороны общим принципам права ЕС. Такая аргументация вполне может быть использована и в судебных прениях. Это можно довольно отчетливо проследить на материалах рассмотрения кассационной жалобы по делу Кади (речь в нем идет о возможности прямого применения в ЕС постановления, вынесенного на основе решения Совета Безопасности по мерам пресечения террористической деятельности). В рамках этого дела одна из сторон неоднократно ссылалась на то, что применение мер по наложению ареста на имущество истца, подозреваемого в причастности к финансированию террористической деятельности, на практике нарушает основные права и свободы, закрепленные, в частности, в Хартии ЕС. Представители Комиссии в ходе судебных прений всякий раз отвергали такого рода отсылки, утверждая, что рассмотрение вопросов прав и свобод, в частности, применительно к этому делу, не входит в компетенцию Суда. Суд ЕС, однако, с аргументацией Комиссии не во всем согласился.

Судебная практика последних лет (2006–2008 годов) подтверждает еще некоторые положения, имеющие важное значение для решения проблемы соотношения права ЕС и международного права. Обязательства, принятые государствами — членами ЕС по договорам с третьими странами и противоречащие праву ЕС, не имеют юридической силы на территории ЕС. Ответственность за нарушение договора, заключаемого с третьими государствами и международными организациями, стороной в которых выступает ЕС, автоматически предполагает ответственность ЕС за любые нарушения этого договора, независимо от того, кем именно — государством-членом или институтом — они допущены. Ответственность за нарушение наступает независимо от того, решаются ли в данном договоре вопросы исключительной или смешанной компетенции. Лиссабонский договор в целом подтверждает эти выводы Суда. Вместе с тем согласно общим началам, заложенным в учредительном акте, ни один из договоров, заключаемых ЕС с третьими государствами и международными организациями, не может или не должен влечь за собой приращения компетенции Европейского Союза. Такого рода положение, закрепленное в ДР, напрямую увязывается с приданием Европейскому Союзу международной правосубъектности и ликвидацией системы трех опор, взамен которой создается, во всяком случае, номинально, единое правовое пространство.

В целом ДР подтверждает уже сложившуюся практику осуществления юрисдикции Суда, обеспечивающего единообразное толкование и применение права ЕС. Судебные органы ЕС сохраняют всю ранее сложившуюся юрисдикцию Суда ЕС. Суд ЕС и Суд общей юрисдикции наделяются правом вынесения решений по делам прямой и косвенной юрисдикции. В целом сохраняется разделение юрисдикции между Судом ЕС и Судом общей юрисдикции. Практически под-

тверждается за Судом ЕС статус Верховного суда. Сохраняет он также юрисдикцию Кассационного суда по отношению к Суду общей юрисдикции, причем это правило распространяется также и на решения, принятые Судом общей юрисдикции в преюдициальном порядке.

Существенная оговорка, которая в данном случае делается, касается возможности использования упрощенной и ускоренной процедуры рассмотрения дел. Детальная их регламентация осуществляется Статутом Суда ЕС и регламентами судебных инстанций. Следует обратить внимание также на то обстоятельство, что Статут Суда ЕС оформлен в качестве Протокола, прилагаемого к учредительным актам. В этом своем качестве он имеет ту же юридическую силу, что и сами учредительные акты. Вместе с тем он содержит весьма существенную оговорку. За исключением постановлений, содержащих изложение общих принципов построения и деятельности судебной системы ЕС, все другие постановления Статута могут пересматриваться на основе общей законодательной процедуры.

Суд ЕС остается одним из главных гарантов незыблемости правовой системы ЕС и обязательности для всех субъектов права ЕС ее предписаний. Неисполнение и ненадлежащее или несвоевременное исполнение решений Суда, имеющих обязательную силу, влечет за собой наложение определенных санкций. Их объем и характер определяются самим Судом. При применении кассационного обжалования окончательное решение выносит кассационная инстанция.

ГЛАВА 12

Европейский центральный банк и Счетная палата

Европейский центральный банк и Счетная палата образуют два родственных, хотя и весьма различных по статусу и назначению института Европейского Союза. Рассмотрим, что нового вносит в их статус Договор о реформе.

12.1. Европейский центральный банк

12.1.1. Общие положения

Европейский центральный банк — один из самых молодых институтов Европейского Союза. Его образование связано с выдвижением и реализацией программы создания Экономического и валютного союза (ЭВС) ЕС. Впервые она сформулирована в Едином европейском акте, а затем существенно пересмотрена и дополнена при подписании Маастрихтского договора.

Первоначально в рамках ЕС был учрежден Европейский валютный институт. Его главное назначение состояло в том, чтобы способствовать осуществлению программы углубления европейской интеграции, особенно в финансовой сфере, и подготовить создание ЕЦБ.

С подписанием Маастрихтского договора и образованием Европейского Союза начинается осуществление третьего этапа построения ЭВС и формируется Европейский центральный банк, ставший правопреемником по отношению к Европейскому валютному институту. Договорные положения были дополнены и детализированы в результате выработки и подписания Протоколов, содержащих Устав Европейского центрального банка и Европейской системы центральных банков. С некоторыми изменениями и поправками эти Протоколы действуют и по настоящее время.

Оба Протокола были приложены к проекту Конституционного договора. В ходе подготовки Лиссабонского договора эти два Протокола — о ЕЦБ и ЕСЦБ — были модернизированы с учетом изменений, вносимых Договором о реформе в структуру и порядок деятельности институтов ЕС.

Одно из главных изменений, касающихся статуса ЕЦБ, предусмотренное Лиссабонским договором, состоит в придании ЕЦБ статуса института Европейского Союза. Изменение статуса ЕЦБ продиктовано целым рядом обстоятельств. Европейский центральный банк призван был стать главным управляющим органом создаваемой евросистемы. Эту сравнительно сложную задачу по формированию пространства, объединяющего государства, национальной валютой которых становится евро, удалось решить в сравнительно короткие сроки.

Уже в 1999 году евро вводится в обращение при безналичных расчетах, а спустя непродолжительное время становится основной и единственной валютой стран — участников Еврозоны. С начала ее образования их было 11 (в этот период в состав ЕС входило всего 15 государств). Условия и требования, предъявляемые при вхождении в Еврозону, были и остаются довольно жесткими и касаются установления таких параметров, как максимальный дефицит бюджета, максимально допустимая инфляция (всего 3% в год), обеспечение полной независимости национального центрального банка, строгое и неукоснительное следование положениям Пакта стабильности, который вбирает в себя все основные положения и требования, связанные с участием в Еврозоне.

Последующее формальное расширение группы государств, чьей национальной валютой является евро, пошло сравнительно медленно. Вхождение в состав ЕС новых 12 государств не сопровождалось их автоматическим включением в зону евро. В основу ее формирования была положена концепция или даже, скорее, идеология продвинутого сотрудничества. Между тем, учредительные акты ЕС специально оговаривали, что следование предписаниям, установленным в рамках продвинутого сотрудничества, не является обязательным условием вхождения в ЕС. Это было вполне понятное и разумное решение. В ином случае практически всем вновь вступающим в 2000-е годы государствам следовало бы отказать в приеме, исходя из критериев финансовой интеграции.

За годы, прошедшие после приема в состав ЕС 12 новых членов, имевших место в 2005 и 2007 годах, только четыре государства вошли в состав Еврогруппы.

Это Словакия, Словения, Мальта и Кипр. В результате создания зоны евро и ее расширения сложилась ситуация, при которой управление финансовой политикой, определение ее целей и задач, а также оперативное управление денежной политикой оказались сосредоточены в руках ЕЦБ. В результате Европейский центральный банк из чисто финансовой структуры превращается одновременно в управленческую структуру, играющую очень важную роль в выработке и осуществлении финансовой политики ЕС в целом.

Не менее важную роль в трансформации статуса ЕЦБ сыграло и то обстоятельство, что Европейский центральный банк является органом, обладающим статусом юридического лица. Он вправе издавать обязательные решения и принимать нормативные правовые акты в пределах круга его ведения. Таким образом, с точки зрения и материальной, и структурно-правовой ЕЦБ приобрел качества и свойства, необходимые для института ЕС. Специфика его статуса заключается в том, что он является специализированным органом ЕС. В силу своей природы ЕЦБ не должен политизировать свою деятельность. Он призван оставаться чисто финансовым органом, обеспечивающим реализацию задач и целей, которые поставил перед собой Европейский Союз, учреждая ЭВС.

Практика деятельности нового института подтвердила, что ЕЦБ сыграл и продолжает играть весьма важную роль в укреплении финансовой системы ЕС и регулировании его валютной и монетарной политики. В определенной степени отражением этого стало неуклонное повышение курса евро по отношению к другим мировым валютам. Такое положение сохраняется даже несмотря на сложности в финансовой и банковской сферах, нарастающие с осени 2008 года.

Мировой финансовый кризис больно ударил практически по всем странам мира, в том числе и по государствам — членам ЕС. Сравнительно высокая степень финансовой и отчасти экономической интегрированности ЕС помогли Европейскому Союзу в определенной степени успешно противостоять кризисным явлениям. Программа по оздоровлению экономики ЕС, представленная Европейским Союзом в канун встречи руководителей 20 наиболее развитых и успешно развивающихся государств мира, предусматривает выделение значительных средств на их преодоление. В этих целях предполагается израсходовать дополнительно 200 млрд евро, главным образом, за счет увеличения примерно на 1% в год суммы ВВП, вносимой государствами — членами ЕС.

Дополнительные средства должны быть использованы не только на поддержание чисто финансовых институтов. В программе «Двадцати инициатив», представленной Еврокомиссией, особый акцент делается на защиту социальных требований и сохранение и дальнейшее продвижение ЕС по пути социальных завоеваний. В этой связи повышенное внимание уделяется обеспечению солидарности и совместных действий государств — членов ЕС, в частности, в рамках осуществления многолетней программы экономического развития и повышения конкурентоспособности ЕС, известной как «Лиссабонская стра-

тегия». Показательно, что в первые месяцы развития экономического кризиса ЕС удалось удержать, а может быть, даже укрепить в ряде случаев позиции евро (не путать с его курсом!). В определенной мере это стимулировало некоторые страны поставить вопрос о своем возможном приходе в зону евро, а равно подтолкнуло процесс ратификации ДР в странах, где имели место некоторые сомнения. Возможно, что расширение зоны евро действительно произойдет, тем более что страны ЕС поставили вопрос о возможности некоторого смягчения жестких критериев, установленных для членства в Еврогруппе.

12.1.2. Организационные структуры и полномочия

Учредительные акты ЕС предусмотрели довольно сложную структуру руководства и управления финансовой политикой и финансами ЕС. Наряду с ЕЦБ, который является формально прежде всего руководящим финансовым органом для государств, чьей национальной валютой стало евро, создан и ряд других формализованных структур. Это прежде всего Европейская система центральных банков. Ее образуют: Европейский центральный банк и национальные центральные банки государств — членов ЕС. Главное назначение ЕСЦБ — обеспечить координацию деятельности и согласование мер, принимаемых финансовыми органами ЕС, исходя из общих целей и задач ЕС.

Иную по характеру и параметрам структуру образует Евросистема, объединяющая под руководством ЕЦБ центральные банки государств — членов ЕС, денежной единицей которых является евро. Особую формализованную структуру образует Еврогруппа. Если Евросистема — это объединение под руководством ЕЦБ национальных банков Евросистемы, то Еврогруппа выступает по отношению к ним своеобразной управленческой структурой. В состав Еврогруппы входят министры финансов государств — членов ЕС, денежной единицей которых является евро. В заседаниях Еврогруппы участвуют также представители Комиссии и ЕЦБ.

Цели и задачи, структура и порядок деятельности каждой из формализованных структур определяются протоколами, приложенными к учредительным актам. Это прежде всего Протокол об уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка, а равно Протокол о Еврогруппе. Что касается первого Протокола, он был принят еще в 1992 году одновременно с подписанием Договора о Европейском Союзе. Впоследствии в него неоднократно вносились изменения и дополнения. Ныне предлагаемый к утверждению Протокол пересмотрен в соответствии с Лиссабонским договором и Протоколом № 1, предусматривающим внесение изменений в иные протоколы, прилагаемые к ДР. Эти изменения носят преимущественно редакционный характер, но вместе с тем они уточняют или подтверждают решение весьма важных проблем. Соответственно, вносятся некоторые изменения и в структуру Протокола и отчасти в нумерацию статей.

Протокол о Еврогруппе принят в 2007 году. Это новый правовой акт, который напрямую увязан с положениями Лиссабонского договора. Несмотря на то, что Протокол о ЕСЦБ и ЕЦБ не претерпел существенных изменений, именно это и представляется особенно важным. Дело в том, что в ходе подготовки Межправительственной конференции текста Лиссабонского договора вносилось немало предложений об изменении не только структуры управления финансами, но и целей и задач ЕСЦБ и ЕЦБ. В конечном итоге все они были отклонены, и формулировка главной цели ЕСЦБ и ЕЦБ была вновь подтверждена в пункте 1 ст. 127 и пункте 2 ст. 282 ДФЕС, а равно в ст. 2 Протокола об Уставе ЕСЦБ и ЕЦБ.

Важнейшим организационным принципом построения и функционирования ЕСЦБ и ЕЦБ является закрепленный в ст. 130 ДФЕС принцип, согласно которому при осуществлении своих полномочий и выполнении своих задач и обязанностей ни ЕЦБ, ни национальные центральные банки, а равно никто из членов их руководства не могут запрашивать или принимать инструкции от институтов, органов или организаций ЕС, а равно от правительств государств — членов ЕС или любого иного учреждения. В свою очередь институты, органы, организации ЕС, а равно правительства государств-членов и их представители обязуются соблюдать этот принцип и не вмешиваться, а равно не оказывать давление и влияние на членов руководящих органов ЕЦБ или национальных центральных банков.

Высшим руководящим органом ЕСЦБ является Совет управляющих. В его состав входят члены правления ЕЦБ и управляющие национальных центральных банков. Заседания Совета проводятся не реже 10 раз в год. Решения принимаются простым большинством голосов. В случае отсутствия кворума Председатель может собрать повторное заседание, которое принимает решение без учета кворума. В тех случаях, когда для решения особо важных вопросов требуется квалифицированное большинство, используется система взвешенных голосов. Число взвешенных голосов каждого из членов Совета управляющих устанавливается в соответствии с долями национальных центральных банков в подписном капитале ЕЦБ. Решение считается принятым, если число голосов, поданных «за», составляет не менее $\frac{2}{3}$ подписного капитала ЕЦБ и не менее половины держателей долей.

Управление ЕСЦБ возложено на Европейский центральный банк. Его руководящими органами являются Совет управляющих и Правление ЕЦБ. В Совет управляющих входят руководители национальных центральных банков всех стран Евросистемы. Постоянно действующим и оперативным органом управления выступает Правление ЕЦБ. Оно состоит из Председателя, Вице-председателя и четырех членов. В соответствии с Лиссабонским договором все они назначаются Европейским советом, принимающим решение квалифицированным большинством голосов по рекомендации Совета ЕС и после проведения консультаций с Европарламентом и Советом управляющих. Основные квали-

фикационные требования к кандидатам — наличие признанного авторитета и профессионального опыта в денежной или банковской сферах. Срок полномочий всех членов Правления — восемь лет. По истечении срока полномочий они переизбираются не подлежат. Досрочное освобождение членов Правления от должности возможно в случае совершения тяжкого проступка по решению Суда, выносимого на основе ходатайства Совета управляющих или Правления банка. Председатель осуществляет руководство работой Правления и председательствует на заседаниях Совета управляющих. Он представляет ЕЦБ при осуществлении внешних связей.

Временными и переходными постановлениями, детализированными в протоколе о ЕСЦБ и ЕЦБ, предусмотрено создание третьего руководящего органа в системе ЕЦБ. Им выступает Генеральный совет (его иначе именуют Общий совет), включающий Председателя и Вице-председателя ЕЦБ, а также руководителей национальных банков всех государств — членов ЕС независимо от их вхождения в Евросистему. Учреждение преимущественно консультативного органа — прямое указание на то, что постановления, относящиеся к формированию Совета управляющих и Правления ЕЦБ, их задачам и функциям, составу и порядку деятельности, затрагивают практически не только государства, входящие в Евросистему. Учредительные акты как бы исходят из презумпции, что само по себе положение, когда значительная часть государств — членов ЕС не входит в состав Евросистемы, является временным и переходным. Текст ДЕС и ДФЕС достаточно четких указаний на этот счет не содержит. В косвенном виде они приводятся в Протоколе о ЕСЦБ и ЕЦБ, в частности, в тех положениях, которые относятся к формированию, структуре и задачам Генерального (Общего) совета. Хотя этот совет и назван в качестве одного из руководящих органов Европейского центрального банка, в действительности он, судя по его компетенции, играет роль консультативного и даже, в некоторых случаях, вспомогательного органа.

Таким образом, в идеале ЕСЦБ и ЕЦБ должны представлять финансовые системы и финансовую политику Европейского Союза в целом. Пока они предстают, главным образом, как органы Евросистемы. Трансформация ЕЦБ в институт ЕС должна, очевидно, способствовать достижению более высокой степени интегрированности валютного союза ЕС. Международный финансовый кризис может, конечно, оказать определенное влияние на решение этой задачи. Насколько удастся ее решить, может показать лишь практика.

12.1.3. Цели и задачи ЕСЦБ

Европейская система центральных банков призвана не только, а порой не столько решать чисто финансовые проблемы, сколько содействовать достижению общих целей и задач, стоящих перед Экономическим и валютным союзом

ЕС. Соответственно, согласно ст. 127 ДФЕС и главе 2 Устава ЕЦБ и ЕСЦБ главной целью Европейской системы центральных банков является поддержание стабильности цен.

Именно решению этой задачи, осуществление которой способствует обеспечению должного уровня жизни и достойного существования всем лицам, находящимся под юрисдикцией ЕС, должна отвечать вся деятельность Европейского центрального банка. Соответственно, большинство принципиально важных в этой области решений, выносимых ЕЦБ, в частности, в связи с решением вопросов ставки рефинансирования кредитов, мотивировалось прежде всего стремлением не допустить роста инфляции и обеспечить стабильность цен. Именно достижению этой цели должно быть подчинено также решение проблем обеспечения поддержки общей экономической политики Союза.

К числу основных задач ЕСЦБ (имея в виду, что задачи ЕСЦБ и ЕЦБ практически идентичны) пункт 2 ст. 127 ДФЕС относит достижение целей, связанных с реализацией политики валютной интеграции. Они включают: определение и осуществление деятельности по реализации денежной политики Союза, проведение валютных операций, хранение официальных валютных резервов государств-членов и управление ими, содействие нормальному функционированию платежных систем стран ЕС. ЕСЦБ осуществляет также консультативные функции, дает заключения и рекомендации по вопросам, относящимся к его ведению и рассматриваемым иными институтами или органами ЕС. ЕСЦБ осуществляет поддержку и содействие другим компетентным органам, в частности, в области надлежащего надзора за кредитными организациями и стабильностью финансовой системы. ЕЦБ полномочен в рамках Союза санкционировать эмиссию банковских билетов и иных денежных знаков. При выполнении своих задач ЕСЦБ наделяется правом издания нормативных правовых актов, предусмотренных Уставом ЕСЦБ и ЕЦБ. С учетом изменений и поправок, которые вносит Лиссабонский договор, это должны быть либо регламенты, либо решения. ЕЦБ и ЕСЦБ дают также заключения и рекомендации по вопросам, которые отнесены Договорами и Протоколом о ЕЦБ и ЕСЦБ к их ведению. Особую категорию актов ЕЦБ составляют издаваемые им служебные ориентиры, которые практически имеют значение директив, направляемых национальным центральным банком. Очевидно, классификацию директив они должны получить в соответствии с ДР.

Характеризуя полномочия ЕЦБ, следует также обратить особое внимание на пункт 3 ст. 132 ДФЕС. Он предусматривает, что в пределах и согласно условиям, которые устанавливает Совет, и в соответствии с процедурой, предусмотренной в этом же учредительном акте, Европейский центральный банк обладает полномочиями по наложению штрафов и определению неустойки на предприятия, не соблюдающие правовые предписания ЕЦБ.

Ряд особых положений относится исключительно к функционированию Евросистемы. В частности, ст. 136 ДФЕС предусматривает возможность при-

нения Советом мер на основе общей и специальной законодательной процедуры, которые должны быть направлены на усиление координации и надзора за соблюдением бюджетной дисциплины, разработку соответствующих ориентиров экономической политики и обеспечение надзора за соблюдением этих ориентиров. Это могут быть специальные ориентиры, а практически директивы, применимые только к странам, входящим в Евросистему.

Особая процедура принятия актов, распространяющихся исключительно на страны, чьей денежной единицей является евро, предусмотрена Протоколом о Еврогруппе. Эта группа, состоящая из министров финансов государств — членов Евросистемы, обладает правом проведения самостоятельных заседаний под руководством избранного ими Председателя. На этих заседаниях могут рассматриваться и одобряться проекты решений, принимаемых в отношении стран Еврогруппы. Однако, поскольку сама Еврогруппа не институционализована, предусмотрена особая процедура одобрения намечаемых решений. В этом случае проект, подготовленный и обсужденный в рамках Еврогруппы, передается затем на рассмотрение Совета, заседающего в составе министров экономики и финансов. Именно в рамках этого Совета выносятся окончательное решение и принимаются соответствующие нормативные правовые акты. Специфика состоит в данном случае в том, что принимают такого рода решения не все члены Совета, а только те, которые состоят в Еврогруппе.

Разразившийся мировой финансовый кризис потребовал изменения подхода ЕЦБ к некоторым принципиально важным для функционирования валютной системы ЕС принципам. Прежде всего это касается возможного смягчения требований к членам Евросистемы, затрагивающих такие вопросы, как размеры бюджетного дефицита или процент инфляции. Тем не менее основные положения Договора о реформе, касающиеся ЕСЦБ и ЕЦБ, изменений не претерпевают. Полностью сохраняет ЕЦБ статус независимого органа, полномочия, права и обязанности самостоятельного юридического лица.

12.2. Счетная палата

12.2.1. Общие положения

Счетная палата наделена статусом института в 1992 году с подписанием Маастрихтского договора о Европейском Союзе. Решение вызвало довольно острую полемику в научных и экспертных кругах. Дело заключается в том, что Счетная палата не отвечает всем квалификационным характеристикам, присущим институтам Сообщества и Союза. К числу таковых всегда относили особую природу принимаемых правовых актов, создающих обязательства как для юридических, так и для частных лиц, являющихся субъектами права ЕС. Счетная палата непосредственно нормативных правовых актов общего характера не принимает. Решения и заключения Счетной палаты имеют весьма своеобразную

юридическую природу и распространяются на весьма узкий и специализированный круг отношений. Это связано со спецификой полномочий самой Счетной палаты и вытекает из ее назначения как высшего контрольно-ревизионного органа, оказывающего содействие Парламенту и Совету в принятии и контроле за исполнением бюджета ЕС.

В какой-то мере разногласия по вопросу о специфике Счетной палаты дали себя знать при подготовке Конституционного договора и Договора о реформе.

В результате было предложено своего рода компромиссное решение. Счетная палата не была включена проектом Конституции в перечень институтов при определении институциональной структуры ЕС, однако в разделе, посвященном характеристике органов ЕС, Счетная палата обозначена в качестве института Европейского Союза. Конституционный договор в силу не вступил. Пришедший ему на смену Лиссабонский договор вновь вернул все на круги своя. Счетная палата включена в перечень институтов ЕС и является, таким образом, структурным элементом этой системы.

Статья полностью, а равно Договор о функционировании Европейского Союза содержат целую группу постановлений, относящихся к характеристике, определению целей, структуре и порядку деятельности Счетной палаты. В постановлениях ДЕС содержится лишь констатация самого факта существования Счетной палаты и отсылка к положениям ДФЕС. К числу последних относятся, в частности, ст. 285–287 данного Договора. Детальные постановления, относящиеся к внутренней структуре СП и порядку ее функционирования, содержатся, однако, не в учредительном акте, а во внутреннем регламенте Палаты. На основе Лиссабонского договора во внутренний регламент были внесены изменения, связанные с особенностями новых учредительных договоров и реформой права Европейского Союза.

12.2.2. Состав и структура Счетной палаты

В Счетной палате представлены все государства — члены ЕС. Соответственно, по состоянию на 2009 год, Счетная палата состоит из 27 аудиторов.

Новый учредительный договор сохраняет в целом архаичную систему формирования Счетной палаты. Кандидаты в аудиторы, предлагаемые каждым государством-членом, выдвигаются национальными властями данной страны. Назначение производится на основе пакетного соглашения с общего согласия правительств государств-членов. Вместе с тем ДФЕС подтверждает некоторые условия назначения, сложившиеся в практике функционирования механизма ЕС.

Основное изменение состоит в том, что Совет производит назначения членов СП после консультации с Европейским парламентом. Подобная формула проложила путь к заслушиванию отдельных кандидатов в члены СП органами Европарламента. Его заключение может иметь эффект, схожий с результатом

отбора кандидатур при формировании Европейской комиссии. Каждый кандидат должен отвечать определенным квалификационным требованиям, которые предусмотрены непосредственно ДФЕС. Это должен быть высококвалифицированный специалист, имеющий опыт осуществления внешнего аудита, а равно обладающий репутацией, подтверждающей его максимальную независимость и добропорядочность.

Срок полномочий члена Счетной палаты — 6 лет. Ограничений для повторного назначения не установлено. В случае возникновения вакансии назначение нового аудитора производится на оставшийся срок полномочий. В период пребывания на посту аудитора член Счетной палаты не может заниматься никакой иной профессиональной деятельностью, будь то на платной основе или на общественных началах. Он не может получать указаний или инструкций от своего правительства, иных властей или институтов и органов ЕС. Нарушение установленных критериев членства и деятельности может влечь за собой принудительную отставку аудитора. Правило о добропорядочности и щепетильности распространяется и на аудиторов, вышедших в отставку. Решение о возможном досрочном смещении с должности члена Счетной палаты или лишении определенных льгот и привилегий экс-аудиторов, включая возможное лишение пенсии, выносится Судом ЕС по представлению самой Счетной палаты. В основе такого решения лежит либо констатация несоответствия предъявляемым требованиям, либо неудовлетворительное исполнение служебных обязанностей.

Работой Счетной палаты руководит ее Председатель. Он избирается самими аудиторами путем тайного голосования. Срок его полномочий — 3 года. Сохраняется полностью и право повторного избрания по истечении срока полномочий.

Все аудиторы распределяются по определенным специализированным секциям. Эти внутренние структурные подразделения (в Договоре они именуются специализированными палатами) создаются в соответствии с основными областями и направлениями деятельности ЕС. Образуются специализированные секции, контролирующие работу структурных фондов. Имеется специализированная секция, контролирующая расходы, связанные с осуществлением иностранной политики и отношениями с третьими государствами, и другие. Именно на эти структурные подразделения возложена вся оперативная работа, связанная с выполнением функций Счетной палаты.

12.2.3. Полномочия Счетной палаты

Главная функция Счетной палаты состоит в проверке счетов Европейского Союза. Проверяются счета в отношении всей совокупности доходов и расходов ЕС. Счетная палата также проверяет счета в отношении всей совокупности доходов и расходов любого органа или организации, учрежденной Союзом и использующей средства, предусмотренные бюджетом ЕС. На основе проводимых проверок Счетная палата представляет Европарламенту и Совету ЕС

заверительную декларацию. Этим документом определяется и подтверждается (или не подтверждается) надежность счетов, а также законность и правильность лежащих в их основе операций. Соответствующие заверительные декларации публикуются в Официальном вестнике Европейского Союза. Счетная палата проверяет также законность всех расходов с точки зрения надлежащего финансового управления. Все выявленные Счетной палатой ошибки отмечаются и доводятся до сведения других институтов и иных заинтересованных органов и организаций.

Счетная палата контролирует доходы Союза, проверяет счета и фактическое поступление средств в Казначейство. Контроль расходов производится, исходя из существующих обязательств и осуществленных ЕС платежей.

Специальные постановления касаются порядка организации ревизионных, контрольных и проверочных действий со стороны Счетной палаты. Соответственно, в ст. 287 ДФЕС предусматривается проведение контроля как на основе документов, так и при необходимости по месту расположения других институтов ЕС или любого органа или организации, управляющих доходами или расходами от имени Европейского Союза. Такого рода действия, проводимые на территории государств-членов, могут иметь место в отношении любых физических или юридических лиц, в пользу которых перечисляются средства из бюджета ЕС. В этом случае контрольные операции, проводимые Счетной палатой, согласуются и проводятся совместно или на основе сотрудничества с соответствующими национальными контрольными и финансовыми органами. В этих целях могут заключаться специальные соглашения, определяющие условия и порядок такого взаимодействия. Учреждения, органы, организации, а также частные лица, подпадающие под проверку Счетной палаты, обязаны предоставлять ей все необходимые истребуемые документы. Доступ к закрытым документам, в частности Европейского инвестиционного банка, осуществляется на основе специального соглашения между Счетной палатой, Банком и Комиссией.

Главным документом, в котором находит отражение вся деятельность Счетной палаты, является ее ежегодный доклад, подводящий итоги каждого финансового года. Этот важнейший документ направляется всем институтам ЕС, которые должны высказать, если у них имеются, соответствующие замечания, пожелания и, в случае если в их адрес сделаны определенные замечания, дать необходимые пояснения. Итоговый доклад Счетной палаты вместе с документами, представленными институтами, публикуется в Официальном вестнике ЕС. Счетная палата утверждает как свой ежегодный доклад, так и различные специальные доклады, относящиеся к конкретным областям деятельности, а равно принимает заключения как по своей инициативе, так и по просьбе заинтересованных институтов и ведомств. Такого рода решения Счетной палаты принимаются большинством голосов всех членов, входящих в ее состав. По общему правилу именно на основе документов, представленных Счетной

палатой, Европарламент и Совет осуществляют контроль за исполнением бюджета. Подтверждение должного исполнения бюджета за определенный год производится Парламентом и Комиссией только на основе предложений и рекомендаций Счетной палаты.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что Счетная палата — это максимально деполитизированный орган Европейского Союза. Это наднациональный институт специализированного характера, который осуществляет функции контроля за исполнением бюджета и ревизию счетов в соответствии с программами и планами финансового развития ЕС. Он не дает каких-либо иных рекомендаций, нежели те, которые непосредственно связаны с его полномочиями и сферой деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осуществление программы модернизации и трансформации Европейского Союза оказалось делом гораздо более трудным и сложным, нежели предполагали его инициаторы. Конституционный проект, разработанный Европейским конвентом, стал апогеем нормотворческих усилий сторонников углубления европейской интеграции. С точки зрения права это действительно был своего рода прорыв в углублении интеграционного процесса. Однако реализовать задуманное не удалось. Правы оказались евроскептики, которые всегда указывали на то, что недостаточно подготовленное расширение ЕС породит серьезные трудности и даже кризисные явления в развитии европейской интеграции. Провал конституционного референдума заставил искать новые пути решения проблемы. Результатом стала подготовка нового основополагающего акта.

В новом Договоре были широко использованы правовые наработки предшествующего периода. По подсчетам экспертов, новый основополагающий акт почти на 80% (или даже больше) воспринял положения, содержащиеся в Конституционном проекте. Однако правовая форма и политическая интерпретация намеченных реформ претерпели серьезные изменения. Европейский Союз наделяется только теми полномочиями, которые согласились ему передать объединенные в ЕС государства-члены. В подтверждение этого принципа авторы нового учредительного акта записали и максимально акцентировали указание на то, что осуществляемые реформы не влекут за собой расширение или приращение компетенции интеграционного объединения.

Новая программа реформ формально возвращается к уже испытанной схеме внесения изменений в действующие учредительные акты. Правовую основу Европейского Союза отныне должны составить пересмотренный Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза, заменивший Договор об учреждении Европейского сообщества. Однако, если внешне новая процедура пересмотра воспроизводит уже ранее использованную, правовые изменения, предлагаемые новой реформой, более чем существенны и значительны.

Проведенный в учебном пособии сравнительный анализ позволяет увидеть, что с точки зрения права перемены в ряде случаев носят действительно принципиальный характер. Новая формула внесения изменений призвана была облегчить возможность и успешность ратификационного процесса. Однако даже это не позволило максимально быстро преодолеть трудности и сопротивление новым реформам в отдельных странах Союза. Намеченная в основополагающем акте дата вступления ДР в силу — с 1 января 2009 года — была отменена. Вступление ДР в силу отложено.

Европейский совет, состоявшийся в декабре 2008 года, выразил уверенность, что Лиссабонский договор будет окончательно одобрен всеми участниками

в 2009 году. Между тем затянувшийся ратификационный процесс наложился на новые серьезные потрясения. Осенью 2008 года разразился мировой финансовый и экономический кризис, который затронул практически все страны мира и в том числе государства Европейского Союза. Возникла новая серьезная проблема. Вопрос о том, приведут ли кризисные явления к усилению и консолидации интеграционных уз и распаду ЕС, остается открытым.

Объективные данные говорят о том, что среди развитых экономик мира ЕС оказался в сравнительно благоприятном положении и сумел, хотя, может быть, недостаточно оперативно, сформулировать собственную программу выхода из кризиса. И все же центр тяжести сопротивления кризисным явлениям скорее пришелся не на ЕС, а на его государства-члены. В большинстве стран выработаны и приводятся в жизнь национальные программы выхода из кризиса. Это не может не повлиять на настроения общественности и хотя бы косвенно на решение интеграционных проблем. Вместе с тем обращает на себя внимание то, что в наиболее трудном положении оказались именно страны, наименее интегрированные в экономические и валютные структуры ЕС.

Согласно официальным данным, опубликованным Европейской комиссией, в 2009 году рецессия будет продолжаться. Самый высокий спад производства ожидается в Ирландии. А ведь именно она та единственная страна, которая официально отвергла на референдуме Лиссабонский договор. Можно ожидать, что повторный референдум, который будет проведен в соответствии с решениями саммита ЕС, даст положительные результаты. Преодолевать кризис совместно, очевидно, можно гораздо более успешно, нежели в одиночку.

Недовольство национальными программами выхода из кризиса в ряде стран ЕС привело к довольно острым социальным столкновениям. Однако по общему правилу их участники не ставят под сомнение необходимость сохранения и углубления интеграции. Есть все основания полагать, что программа реформ, несмотря на все сложности и трудности современного этапа мирового развития, будет претворена в жизнь. Лиссабонский договор послужит для этого необходимой правовой основой.

**Московский государственный институт
международных отношений (Университет)
МИД России**

**Европейский учебный институт
при МГИМО (У) МИД России**

**Программа курса
«Основы права ЕС. Институты ЕС»**

Москва

2009

Программу курса разработали:

— д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки, почетный профессор МГИМО (У), почетный работник МИД России Энтин Лев Матвеевич;

— д.ю.н., профессор, директор Европейского учебного института МГИМО (У) Энтин Марк Львович;

— директор Института европейского права, зам. директора Европейского учебного института МГИМО (У), ст. преп. Шашихина Тамара Викторовна.

© МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный институт при МГИМО (У)

Раздел 1. Организационно-методический раздел

1.1. Место курса в образовательной программе

Курс предназначен для студентов, имеющих законченное высшее образование по программе подготовки бакалавров и/или специалистов независимо от наличия базового юридического образования.

Высокая профессиональная подготовка юристов и специалистов-европеистов требует всестороннего изучения основ европейского права. Это диктуется как необходимостью общего расширения кругозора специалистов, так и решением прикладных задач, связанных с развитием сотрудничества России с Европейским Союзом, участием России в Совете Европы.

Знание основ европейского права представляется особенно важным в свете происходящей эволюции правовой системы ЕС и предполагаемого вступления в силу Договора о реформе 2007 года.

Курс дает возможность приобрести комплекс знаний в области европейского права, позволяющих самостоятельно решать вопросы правового характера, возникающие как в работе юриста, занятого на государственной службе, так и в работе международных и европейских организаций.

После завершения курса студенты будут обладать необходимыми навыками и умениями для работы в Министерстве иностранных дел России по проблемам европейского строительства и в частности ЕС, а также в международных и европейских организациях.

1.2. Цели и задачи курса. Образовательные результаты (знания и компетенции)

Цели курса:

- ознакомление студентов с комплексом знаний по общей теории европейского права, его содержанием, процессом формирования и практикой применения;
- разъяснение структуры и основных слагаемых европейского права;
- изучение права ЕС как самостоятельной правовой системы, не идентичной ни национальному праву государств-членов, ни международному правопорядку;
- определение механизмов и условий действия норм права Европейских сообществ и Европейского Союза;
- анализ практики Суда ЕС по ключевым вопросам развития европейского права;
- изучение содержания, а также оценка значения и последствий вступления в силу Договора о реформе 2007 года;
- ознакомление с правовыми основами и практикой функционирования институтов, органов и организаций Европейских сообществ и Европейского Союза;

- углубленное изучение их институциональной системы, накопленного опыта и перспектив ее эволюции.

Задачи курса:

- дать студентам знания об этапах развития права Европейских сообществ и Европейского Союза;
- сформировать представление о механизмах действия права ЕС;
- определить сферы компетенций ЕС и его государств-членов;
- изучить особенности применения норм права ЕС на территории государств — членов ЕС;
- сформировать представление о роли, задачах и функциях институтов и органов ЕС;
- внедрить навыки юридического прогнозирования с учетом экономической и политической ситуации.

Образовательные результаты курса:

ЗНАНИЕ И ПОНИМАНИЕ	
<p>Знание и понимание: Право ЕС исследуется как самостоятельный правопорядок, отличный от международного права и права государств — членов ЕС.</p>	<p>Образовательные методики (формы проведения занятий):</p> <ul style="list-style-type: none"> — лекции, — семинары. <p>Форма проверки знаний:</p> <ul style="list-style-type: none"> — контрольное тестирование. — круглые столы, — ролевые игры.
КОМПЕТЕНЦИИ	
<p>Аналитические компетенции:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Способность к комплексному и системному анализу нормативно-правовых актов и методических материалов, формированию самостоятельных критических заключений и выводов. 2. Навыки управления информацией и знаниями в рамках реализации проектов в ситуации необходимости принятия срочных решений, в том числе нестандартных. 	<p>Образовательные методики (формы проведения занятий):</p> <ul style="list-style-type: none"> — лекции и семинары, — case-studies, — деловые игры, — «мозговой штурм», — индивидуальные консультации, — коллективная работа / работа в группах, — реферат, курсовая работа, круглый стол.

<p>3. Владение прикладными методами и методиками, в том числе изучение и конструирование кейсов, использование игровых методик, которые будут применяться на практических занятиях.</p> <p>4. Способность выступать экспертом с использованием междисциплинарных знаний.</p>	<p>Форма проверки развития (степени овладения) компетенции:</p> <ul style="list-style-type: none"> — выступления на семинарах, — подготовка домашних заданий, — подготовка презентаций, докладов — письменные задания: реферат, курсовая работа, — отзывы руководителя и рецензента.
<p>Системные компетенции:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Способность применять и обобщать теоретические знания на практике. 2. Умение проводить анализ конкретных ситуаций. 3. Способность принимать решения с учетом возможных рисков. 	<p>Образовательные методики (формы проведения занятий):</p> <ul style="list-style-type: none"> — семинары (в т.ч. ситуационные семинары), практикумы, — индивидуальные и групповые консультации, — проведение исследований, — подготовка докладов, презентаций, — обсуждение докладов, других отчетных письменных работ. <p>Форма проверки развития (степени овладения) компетенции</p> <ul style="list-style-type: none"> — письменные задания: реферат, курсовая работа, — оценка руководителем выполнения заданий.
<p>Коммуникационные компетенции:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечивать привлекательность, четкость и живость дискуссии на консультациях и дискуссиях при работе в группах. 2. Работать с нормами и традициями зарубежных государств, ориентироваться на мультикультурное общество, на соблюдение правил межличностного общения через взаимное уважение, быструю адаптацию и толерантность. 3. Выступать публично в рамках проведения ситуационных семинаров, представления самостоятельных и коллективных презентаций и докладов. 	<p>Образовательные методики (формы проведения занятий):</p> <ul style="list-style-type: none"> — практикумы, коллоквиумы, — индивидуальные и групповые консультации, — проведение исследований, — разработка и реализация проектов, — представление материалов, подготовленных в малых группах или индивидуально, — «мозговой штурм», — публичная защита письменных работ. <p>Форма проверки развития (степени овладения) компетенции:</p> <ul style="list-style-type: none"> — семинарские занятия, доклады, презентации.

1.3. Критерии оценки знаний и компетенций

Итоговая оценка по курсу складывается из следующих оценок по разным видам работы студента:

Критерии оценки знаний и компетенций			
№ п/п	Вид работы	Знания и компетенции, проверяемые в процессе выполнения конкретного вида работы	Доля вида работы в итоговой оценке (в %)
	Контрольное тестирование № 1	Проверяется умение продемонстрировать объем знаний, полученные на лекциях и семинарах	2
	Контрольное тестирование № 2	Проверяются компетенции в формировании данных, необходимых для составления прогнозистического документа	3
	Работа на семинарах	Проверяется способность работать на основе предварительного задания, выполнять групповые задания (работать в группах), стремление развивать качества лидера, быть инициатором	15
	Доклад (2 000 знаков)	Проверяется способность представлять самостоятельный анализ, умение выражать выводы и суждения, готовность публично представлять материал, работать в группах и индивидуально	10
	Ситуационный анализ	Демонстрируются умение и навыки на основе полученных на лекциях, семинарах и консультациях знаний и компетенций формировать итоговый документ, должным образом оформленный, грамотно представленный. Демонстрируются качества лидера и инициатора	10
	Реферат (30 000–35 000 знаков)	Проверяется способность представлять анализ материала, данных, документов, служащих основой самостоятельного, творческого, критического, аргументированного анализа, способность делать выводы и прогнозы	15
	Курсовая работа (40 000–50 000 знаков)	Демонстрируется способность представить убедительный анализ и вариативный прогноз развития права ЕС в предлагаемой сфере правоотношений на основе полученного в рамках курса знаний	17
	Экзамен (устный)	Проверяется способность демонстрировать объем знаний и компетенций, полученных на семинарах и лекциях, способность представлять анализ, готовность определять проблему и находить пути решения	30
	ИТОГО		100

Раздел 2. Содержание курса

2.1. Организационно-методические данные курса

Организационно-методические данные курса		
№ п/п	Вид работы	Трудоемкость (в академ. часах)
1.	Общая трудоемкость	185
2.	Аудиторная работа	56
2.1.	Лекции	22
2.2.	Семинары / практические занятия	12
3.	Самостоятельная работа	55
3.1.	Самоподготовка (повтор лекционного материала, изучение материалов: учебников, законодательных актов, документов, подготовка к семинарам, практикумам, докладам, презентациям)	20
3.2.	Реферат	15
3.3.	Курсовая работа	20
3.4.	Консультации преподавателя	4
4.	Текущий контроль	8
5.	Итоговый контроль (устный экзамен)	10

2.2. Тематический план курса

Наименование разделов и тем	Дневная форма обучения			
	Количество часов (в академ. часах и/или кредитах)			
	Лекции	Практические занятия	Самостоят. работа	Всего часов по теме
Раздел 1. Создание Европейских сообществ и Европейского Союза	3	3	10	16
Тема 1.1. Формирование и эволюция права Сообществ и Союза	1		4	5
Тема 1.2. Юридическая природа Европейских сообществ и Европейского Союза	2		2	4

Наименование разделов и тем	Дневная форма обучения			
	Количество часов (в acad. часах и/или кредитах)			
	Лекции	Практические занятия	Самостоят. работа	Всего часов по теме
Семинар 1. Юридическая природа Европейских сообществ и Европейского Союза		3	4	7
Раздел 2. Право ЕС	5		10	15
Тема 2.1. Понятие, структура и особенности права ЕС	2		2	4
Тема 2.2. Соотношение права ЕС с национальным правом государств-членов и международным правом	1		4	5
Тема 2.3. Источники права ЕС	2		4	6
Раздел 3. Институты ЕС	7	6	30	35
Тема 3.1. Институты и органы Европейских сообществ и Европейского Союза	1		4	5
Тема 3.2. Европейский совет и Совет Европейского Союза	1		2	3
Тема 3.3. Европейская комиссия	1		2	3
Тема 3.4. Европейский парламент	1		2	3
Тема 3.5. Судебная система Европейского Союза	1		2	3
Тема 3.6. Органы Экономического и валютного союза (ЭВС). Счетная палата. Консультативные органы ЕС	1		2	3
Тема 3.7. Механизмы принятия решений в ЕС	1		2	3
Семинар 2. Институциональная структура ЕС		2	4	6
Семинар 3. Судебная система ЕС Case studies		2	6	6
Семинар 4. Заключительный семинар. Подведение итогов		2	4	6
Итого по курсу:	15	9	50	74

2.3. Содержание курса

Раздел 1. Создание Европейских сообществ и Европейского Союза

ТЕМА I. Создание Европейских сообществ и Европейского Союза, формирование и эволюция права Сообществ и Союза

1. Предпосылки и основные этапы формирования и эволюции европейского интеграционного права. Право Сообществ, право Союза, формирование единой правовой системы ЕС.
2. Становление права Европейских сообществ. Парижский договор 1951 года — создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Римские договоры 1957 года — образование Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Характеристика правового режима первых учредительных актов, их структура и содержание.
3. Эволюция права Европейских сообществ. Единый европейский акт 1986 года, его содержание и значение. Расширение сферы ведения Сообществ. Изменения в институциональной структуре.
4. Образование Европейского Союза. Маастрихтский договор 1992 года, его содержание и особенности. Структура ЕС и ее трансформация по Лиссабонскому договору.
5. Особенности права Союза. Амстердамский договор 1997 года Создание Пространства демократии, свободы и законности и его правовые последствия.
6. Хартия основных прав Европейского Союза 2000 года.
7. Ниццкий договор 2001 года, его структура и содержание. Расширение Европейского Союза и реформа институтов. Реформа судебной системы ЕС.
8. Консолидация права ЕС. Лиссабонский договор о реформе ЕС 2007 года. Его содержание и значение. Причины и процедура разработки основополагающего Договора. Его содержание.
9. Основные направления реформирования ЕС, их значение и последствия.

ТЕМА II. Юридическая природа Европейских сообществ и Европейского Союза

1. Сущность, основные черты и особенности европейских интеграционных образований. Сочетание тенденций наднационального и межнационального в построении Сообществ и Союза. Особенности их проявления.
2. Цели и принципы Европейских сообществ и Европейского Союза. Сферы ведения Сообществ и Союза. Разделение полномочий между ЕС

и государствами-членами. Принцип передачи полномочий. Принципы пропорциональности и субсидиарности.

3. Статус юридического лица Сообществ и его особенности. Правосубъектность Сообществ в рамках национального права государств-членов и на международной арене. Особенности статуса и правового режима Европейского Союза. Фактическая правосубъектность Союза.
4. Юридическая природа и правосубъектность ЕС по Договору о реформе ЕС 2007 года.
5. Понятие правового достояния Сообществ (*Acquis communautaire*) и его значение.
6. Концепция продвинутого сотрудничества и ее содержание.
7. Основные устои, цели, задачи и принципы Европейского Союза: ключевые положения Договора о реформе ЕС 2007 года. Состав и условия членства в Европейском Союзе. Порядок приема новых членов. Возможность и условия приостановления прав членства.
8. Институт гражданства Европейского Союза. Порядок приобретения, статус, политико-правовые последствия.

ТЕМА III. Понятие, структура и особенности права ЕС

1. Понятие и структурные особенности права ЕС: право Сообществ и право Союза. Основные квалификационные характеристики права ЕС.
2. Нововведения, предлагаемые Договором о реформе ЕС 2007 года. Ликвидация системы трех опор. Создание единого правопорядка ЕС.
3. Право ЕС как особая правовая система. Субъекты права ЕС. Сфера ведения и основные категории компетенции ЕС: новеллы Договора о реформе ЕС 2007 года.
4. Вертикальная структура права ЕС. Первичное, вторичное и третичное право Европейских сообществ. Режим первичного права, его главные отличительные особенности. Вторичное право, его правовой режим и особенности. Субъекты первичного и вторичного права. Соотношение норм первичного и вторичного права.
5. Горизонтальная структура права ЕС. Основные характеристики и особенности права Сообществ и права Европейского Союза, их трансформация по Договору о реформе 2007 года.

ТЕМА IV. Соотношение права ЕС с национальным правом государств-членов и международным правом

1. Общие принципы права ЕС и принципы взаимоотношений с национальным правом государств — членов ЕС.

2. Принцип верховенства права ЕС, его содержание и значение.
3. Принцип прямого действия права ЕС, условия и особенности прямого действия норм права ЕС. Прямое действие и прямое применение.
4. Принцип интегрированности права ЕС, его правовое значение и последствия.
5. Юрисдикционная защищенность права ЕС. Роль судебных инстанций ЕС и национальных судебных органов в защите прав и интересов, основанных на нормах права ЕС.
6. Право ЕС и международное право. Принципы их взаимоотношений и взаимодействия. Виды договоров. Вопросы международно-правовой ответственности.

ТЕМА V. Источники права ЕС

1. Понятие и виды источников права ЕС. Общая характеристика системы источников права ЕС и ее особенности. Различия в статусе источников права ЕС и его правовые последствия. Пересмотр системы источников права ЕС по Договору о реформе 2007 года.
2. Учредительные акты и их значение. Особенности правового режима учредительных актов, их отличие от международных договоров и соотношение с национальными конституционными актами государств-членов. Изменения, вносимые Договором о реформе ЕС 2007 года в статус учредительных договоров.
3. Нормативно-правовые акты институтов ЕС и их разновидности. Регламент, директива, решения и их правовой статус. Изменения, вносимые Договором о реформе 2007 года.
4. Судебная практика как источник права ЕС. Правотворческая роль судебных инстанций ЕС и вопрос формирования европейского прецедентного права.
5. Международные договоры и соглашения, заключаемые ЕС и государствами-членами с третьими государствами и международными организациями. Виды договоров и их значение как источника права ЕС.
6. Общие принципы права ЕС и их юридическое значение.
7. Акты ЕС, не имеющие обязательной силы. Декларации (хартии), заключения, рекомендации и другие виды юридических актов.
8. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Хартия основных прав Европейского Союза 2000 года. Вопрос об участии ЕС в Конвенции о защите прав человека в качестве коллективного члена: изменения, предлагаемые Договором о реформе ЕС 2007 года.
9. Нормотворческая деятельность и процедура принятия обязательных решений согласно Договору о реформе ЕС 2007 года. Пересмотр нормотворческих процедур.

ТЕМА VI. Институты и органы Европейских сообществ и Европейского Союза

1. Создание институциональной структуры Сообществ и формирование единой системы институтов и органов Сообществ и Союза. Правовые основы их формирования и деятельности. Понятие института и органа в правовой системе ЕС, особенности их статуса. Организации (агентства) ЕС и их статус.
2. Общие начала и принципы построения и функционирования институциональной системы Европейского Союза. Новеллы, вводимые Договором о реформе 2007 года. Принцип субсидиарности и пропорциональности в деятельности институтов ЕС. Соотношение полномочий институтов Союза, взаимодополняемость и сотрудничество институтов Европейского Союза.
3. Главные тенденции эволюции институтов Европейского Союза по Договору о реформе 2007 года. Изменение статуса Европейского совета. Изменения в структуре и формировании Европейской комиссии. Расширение полномочий Европейского парламента и активизация его участия в законотворческом процессе. Реформирование судебной системы.
4. Административный аппарат ЕС. Европейская гражданская служба и ее статус. Условия и порядок замещения должностей, проблема эффективности администрации.

ТЕМА VII. Европейский совет и Совет Европейского Союза

1. Конференции глав государств и/или правительств государств — членов ЕС и образование Европейского совета. Роль и место Европейского совета в системе институтов и органов ЕС. Состав и структура Европейского совета. Полномочия Европейского совета. Порядок функционирования Европейского совета. Реформы, предусмотренные Договором 2007 года.
2. Место, роль и статус Совета Европейского Союза. Порядок формирования и функционирования Совета. Многообразие форм деятельности Совета. Структура и органы Совета. Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности. Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР).
3. Основные полномочия Совета ЕС. Совет как законодательный орган ЕС. Полномочия в сфере экономики и социального развития. Полномочия в рамках второй и третьей опор. Порядок и процедура принятия решений Советом. Новеллы, вводимые Договором о реформе ЕС 2007 года.

ТЕМА VIII. Европейская комиссия

1. Статус Европейской комиссии. Место и роль Комиссии в системе институтов Европейского Союза.

2. Процедура формирования и состав Комиссии. Структура Комиссии и роль Председателя Комиссии. Порядок функционирования Комиссии. Процедура принятия решений и система комитологии. Внутренний регламент Комиссии.
3. Полномочия Комиссии. Комиссия как выразитель и защитник общих интересов ЕС, как орган управления и страж учредительных договоров. Участие Комиссии в нормотворческой деятельности. Роль Комиссии в формировании и исполнении бюджета ЕС. Полномочия Комиссии в сфере внешних связей.
4. Институт ответственности Комиссии.
5. Новеллы, вводимые Договором о реформе ЕС 2007 года.

ТЕМА IX. Европейский парламент

1. Место и роль Европейского парламента. Взаимоотношения с другими институтами и органами ЕС.
2. Порядок формирования Европарламента. Организация работы. Регламент. Статус депутата.
3. Внутренняя структура Европейского парламента. Руководящие и вспомогательные органы. Председатель и бюро. Конференция председателей и ее роль. Постоянные и временные парламентские комиссии. Партийные группы.
4. Полномочия Европейского парламента. Европарламент как орган представительства граждан Европейского Союза. Участие Парламента в законотворческом процессе. Общая и специальная законодательная процедуры по Договору о реформе 2007 года. Контрольные полномочия Парламента. Принятие бюджета ЕС и утверждение отчета о его исполнении. Новеллы, вносимые в бюджетный процесс Договором о реформе. Участие Парламента в решении вопроса о приеме новых членов. Участие Парламента в формировании Европейской комиссии и некоторых других институтов и органов Европейского Союза.
5. Институт ответственности и правовые последствия выражения недоверия Европейской комиссии со стороны Европарламента.
6. Расширение полномочий Европарламента по Договору о реформе ЕС 2007 года и привлечение к законодательному процессу ЕС национальных парламентов государств — членов ЕС.

ТЕМА X. Судебная система Европейского Союза

1. Особенности судебной системы ЕС. Суд ЕС и его статус. Суд первой инстанции (СПИ), изменение статуса СПИ по Ниццкому договору 2001 года. Спе-

- циализированные судебные палаты. Участие национальных судебных органов в защите прав и интересов, основанных на праве ЕС.
2. Устав Суда ЕС. Процедурные регламенты.
 3. Порядок формирования Суда ЕС и СПИ. Условия назначения судей и их статус. Роль генеральных адвокатов. Разграничение юрисдикции между Судом ЕС и СПИ.
 4. Юрисдикция Суда ЕС и СПИ. Дела прямой и косвенной юрисдикции. Основные виды исков. Иски о неисполнении обязательств; иски о бездействии; иски по контролю за законностью; иски о договорной и внедоговорной ответственности. Другие виды исков.
 5. Преюдициальная процедура и ее значение. Порядок обращения национальных судов в судебные инстанции ЕС. Факультативный и обязательный характер обращения к преюдициальной процедуре.
 6. Исполнение решений Судов ЕС. Возможность применения санкций судами ЕС и обеспечение исполнения решений судов ЕС национальными судебными учреждениями.
 7. Европейский суд по делам гражданской службы: состав, юрисдикция, порядок функционирования.
 8. Основные положения Договора о реформе ЕС 2007 года, касающиеся судебной системы ЕС.

ТЕМА XI. Органы Экономического и валютного союза (ЭВС). Счетная палата. Консультативные и вспомогательные органы ЕС

1. Образование ЭВС, его особенности, состав и структура. Значение образования ЭВС.
2. Координация экономической и социальной политики государств — членов ЕС в рамках Экономического и валютного союза. Ее цели и задачи.
3. Создание единой валютной системы в рамках ЭВС. Условия членства в валютном союзе. Зона евро.
4. Органы валютного союза. Европейская система центральных банков (ЕСЦБ) и Европейский центральный банк (ЕЦБ). Их статус. Наделение ЕЦБ правом издания нормативных правовых актов в сфере финансового регулирования. Изменения, вносимые Договором о реформе ЕС 2007 года. Придание ЕЦБ статуса института ЕС. Еврогруппа, ее органы и статус.
5. Счетная палата. Статус, порядок формирования и состав, полномочия. Практика деятельности и виды принимаемых решений.
6. Цели создания консультативных органов ЕС. Экономический и социальный комитет, Комитет регионов. Положения Договора о реформе ЕС 2007 года.

ТЕМА XII. Механизм принятия решений в Европейском сообществе и Европейском Союзе

1. Общая характеристика механизма и основные разновидности принимаемых решений. Эволюция процедуры принятия решений.
2. Субъекты и участники принятия решений. Роль институтов, консультативных органов и вспомогательного аппарата. Система комитологии и ее значение.
3. Основные способы и процедуры принятия решений. Консультативная процедура и ее особенности. Место и роль консультативной процедуры в принятии нормативных правовых актов.
4. Процедура сотрудничества при принятии нормативных правовых актов. Сфера ее применения. Участники процедуры. Особенности и основные этапы принятия решений.
5. Процедура совместного принятия нормативных правовых актов и ее роль. Основные этапы процедуры. Особенности прохождения проектов нормативных актов и согласительная процедура.
6. Унификация системы правовых актов и новая законодательная процедура по Договору о реформе 2007 года.
7. Порядок промюльгации и контроль за исполнением нормотворческих решений.

Тематика семинарских занятий

Семинар 1. Европейское право: понятие, структура, особенности

- Европейское право как самостоятельная правовая система. Структура европейского права. Принципы верховенства и прямого действия норм европейского права. Соотношение европейского права и национального права; европейского права и международного права.
- Источники права ЕС: учредительные договоры и другие нормативные правовые акты ЕС, решения судебных органов ЕС, международные договоры и соглашения с третьими государствами и их разновидности.
- Договор о реформе ЕС 2007 года: причины, цели и этапы принятия, ключевые изменения в структуре и системе права ЕС.

Доклад или презентация:

«Содержание Договора о реформе 2007 года».

«Мозговой штурм»:

«Перспективы ратификации Договора о реформе 2007 года с учетом отрицательного опыта ратификации Конституционного договора 2004 года».

Семинар 2. Институциональная структура ЕС

- Основные принципы построения институциональной структуры ЕС.
- Роль Европейского совета и изменение его статуса по Договору о реформе ЕС 2007 года.

- Совет ЕС: состав, структура и полномочия. Положения Договора о реформе 2007 года. Функции Комитета постоянных представителей (КОРЕПЕР).
- Порядок формирования, состав и полномочия Европейской комиссии. Положения Договора о реформе 2007 года.
- Особенности формирования, внутренняя структура и полномочия Европейского парламента. Положения Договора о реформе 2007 года.
Дискуссия на основе подготовленного материала:
«Функционирование гражданской службы ЕС и гражданской службы России».

Семинар 3. Судебная система ЕС

- Принципы построения и функционирования судебной системы ЕС. Реформа, предусмотренная Ниццким договором. Устав Суда ЕС, порядок формирования Суда ЕС и Суда первой инстанции (СПИ), статус судей, юрисдикция Суда ЕС и СПИ. Положения Договора о реформе ЕС 2007 года.
- Виды исков. Преюдициальная процедура и ее значение.
- Процессуальные особенности функционирования Суда ЕС и СПИ.
- Исполнение решений Суда ЕС.
- Европейский суд по делам гражданской службы: порядок и практика функционирования.
Case studies: анализ решений Суда ЕС (по выбору студентов).

Семинар 4. Заключительный семинар

Вопросы для обсуждения:

- Изменения, вносимые Договором о реформе 2007 года, и их значение для дальнейшего развития права ЕС.

2.4. Самостоятельная работа студентов

Виды самостоятельной внеаудиторной работы: курсовая работа, реферат, самостоятельное изучение разделов курсов, повторение лекционного материала и материала учебников, подготовка к практическим занятиям, текущему контролю.

Раздел 3. Учебно-методическое обеспечение курса

3.1. Критерии оценки знаний

Вид работы	Оценка	Описание
Работа на семинарах	A / 90–100%	Великолепное знание и полное понимание предмета обсуждения. Уверенное изложение материала. Активное участие в дискуссиях. Умение дать ответ на неординарные вопросы.
	B / 82–89%	Хорошее знание и понимание предмета. Информация излагается уместно и связано. Хорошее использование терминологии. Активное участие в дискуссии. Умение сконцентрироваться в поисках решений.
	C / 75–81%	Достаточно хорошее знание и понимание предмета обсуждения. Информация излагается достаточно четко и уместно. Компетентность в выборе путей решения проблемы.
	D / 67–74%	Удовлетворительные способности к применению умений. Аккуратное использование терминологии. Объяснения простые или неполные. Участие в дискуссии ограниченное. Неумение самостоятельно найти решение или пути решения.
	E / 60–66%	Незначительные знания и умения. Факты используются несвязанно, неуместно, необоснованно. Неточное или неправильное использование терминологии. Объяснения отсутствуют или необоснованны. Пассивность в дискуссии.
	F / 0–59%	Студент не достиг ни одного из перечисленных выше стандартов. Полное отсутствие активности.
Реферат / курсовая работа	A / 90–100%	Студент создал отлично сконструированную и логически построенную работу, включающую введение, основную часть и заключение — выводы. Используемый материал соответствует теме исследования. Работа четко выражена и отлично представлена. Проведен отличный анализ. Сделаны обоснованные и четкие выводы.
	B / 82–89%	Структура работы логична и отвечает поставленным целям. Работа хорошо оформлена. Соблюдена

Вид работы	Оценка	Описание
		последовательность изложения материала. Используемый материал соответствует теме исследования. Написана грамотным юридическим языком. Сделаны обоснованные и четкие выводы. Хорошее использование терминологии. Хорошее понятие процессов, фактов и событий.
	C / 75–81%	Структура работы достаточно логична и в целом отвечает поставленным целям. Круг используемой литературы несколько ограничен. Проведен анализ с использованием ограниченного объема наглядного материала. Сделанные выводы не всегда обоснованы.
	D / 67–74%	Структура работы вполне логична, но не всегда отвечает поставленным целям. Используемый материал соответствует теме исследования. Круг используемой литературы ограничен. Проведен ограниченный анализ без использования наглядного материала. Сделанные выводы недостаточно обоснованы.
	E / 60–66%	Структура работы нелогична, не отвечает поставленным целям. Работа оформлена с нарушениями. Используемый материал не соответствует теме исследования. В работе присутствуют ошибки. Тем не менее есть основания полагать, что студент понимает предмет исследования.
	F / 0–59%	Студент не достиг ни одного из перечисленных выше стандартов. Показал полное незнание предмета. Содержание не соответствует теме.
Экзамен (устный)	A / 90–100 %	Великолепное знание и полное понимание всех тем курса. Великолепное использование терминологии, точное и полное понимание фактов, событий и связи между ними. Умение дать ответ на неординарные вопросы.
	B / 82–89%	Хорошее знание и понимание тем курса. Четкое изложение информации, хорошо аргументированные выводы и суждения. Хорошее использование терминологии. Умение дать интересный ответ на неординарный вопрос.

Вид работы	Оценка	Описание
	C / 75–81%	Достаточно хорошее знание и понимание тем курса. Информация излагается достаточно четко и уместно. Может в отдельных случаях аргументировать ответы, хотя и ошибочно.
	D / 67–74%	Удовлетворительное владение материалом курса. Ограниченное, иногда ошибочное использование терминологии. Объяснения просты и неполны. Изложение непоследовательное.
	E / 60–66%	Незначительное знание предмета. Материал излагается несвязанно, неуместно, без аргументации. Выводы или примеры отсутствуют или находятся в зачаточном состоянии. Не способен дать ответ на поставленный вопрос.
	F / 0–59%	Студент не достиг ни одного из перечисленных выше стандартов. Показал полное незнание предмета.

3.2. Примерные темы рефератов, курсовых работ

Тематика рефератов, курсовых работ и докладов:

1. ЕС как правовое сообщество.
2. ЕС как юридическое лицо.
3. Природа права ЕС.
4. Горизонтальная структура права ЕС.
5. Вертикальная структура права ЕС.
6. Право ЕС и *acquis communautaire*.
7. Регламент как источник права ЕС.
8. Директивы в праве ЕС.
9. Решение и рамочное решение в праве ЕС.
10. Судебные решения как источник права ЕС.
11. Международные договоры и соглашения в праве ЕС.
12. Изменения, вносимые Договором о реформе ЕС 2007 года в систему источников права ЕС.
13. Основные изменения в системе институтов, органов и организаций по Договору о реформе ЕС 2007 года.
14. Акты консультативных и вспомогательных органов в праве ЕС.
15. Критерии и основания формирования системы права ЕС.
16. Принципы построения и функционирования ЕС.

17. Изменения, вносимые в определение принципов построения и функционирования ЕС Договором о реформе.
18. Общие принципы права ЕС: содержание и значение.
19. ЕС как юридическое лицо (статус и полномочия, порядок их реализации). Реформы, предлагаемые Договором о реформе ЕС.
20. Гражданство ЕС (порядок приобретения и утраты, статус).
21. Правовые основы построения и функционирования институциональной системы ЕС.
22. Европейский совет: статус и практика функционирования.
23. Правовые последствия включения Европейского совета Договором о реформе в систему институтов ЕС.
24. Совет ЕС: статус и практика деятельности.
25. Изменения, вносимые Договором о реформе в полномочия Совета ЕС и используемые им процедуры принятия решений.
26. Европарламент: статус, состав и структура.
27. Европарламент: полномочия и практика деятельности.
28. Усиление позиций Европейского парламента в институциональной системе ЕС по Договору о реформе.
29. Европейская комиссия: порядок формирования, состав и полномочия.
30. Европейская комиссия: статус и взаимоотношения с другими институтами и органами ЕС.
31. Акты и порядок исполнения решений Европейской комиссией.
32. Изменения, вносимые Договором о реформе, в статус, порядок формирования и функционирования Европейской комиссии.
33. Счетная палата ЕС: правовые основы формирования и деятельности.
34. КОРЕПЕР: статус и практика деятельности.
35. Консультативные органы ЕС.
36. Система комитологии в ЕС.
37. Европейская гражданская служба: правовые основы построения и деятельности.
38. Порядок формирования судебных органов ЕС.
39. Разграничение юрисдикции между судебными органами в ЕС.
40. Особенности судопроизводства в ЕС.
41. Порядок осуществления судебных решений в ЕС.
42. Суд ЕС и Европейский суд по правам человека.
43. Европейский суд по делам гражданской службы ЕС: состав и практика деятельности.
44. Организация судебной системы по Договору о реформе.
45. Вопросы ответственности по праву ЕС.
46. Договор о реформе ЕС 2007 года: общая характеристика.
47. Сопоставление Договора о реформе и действующих учредительных актов ЕС.

48. Сопоставление Договора о реформе и Конституционного договора.
49. Организация внешней деятельности ЕС по Договору о реформе.
50. Процедуры внесения изменений в учредительные акты ЕС по Договору о реформе.

3.3. Примерный перечень вопросов к экзамену

1. Понятие и особенности права ЕС.
2. Международная правосубъектность Европейских сообществ и Европейского Союза. Новеллы, вносимые Договором о реформе.
3. Римские договоры, их содержание и значение.
4. Маастрихтский договор и структура Европейского Союза.
5. Амстердамский договор и создание Пространства свободы, демократии и законности.
6. Ниццкий договор: подготовка к расширению ЕС.
7. Основные принципы построения системы институтов ЕС. Изменения, вносимые Договором о реформе в институциональную систему ЕС.
8. Европейский совет: статус и роль. Особенности положения Европейского совета в институциональной системе ЕС по Договору о реформе.
9. Европейская комиссия: порядок функционирования. Изменения, вносимые Договором о реформе, в отправление Комиссией ее основных полномочий.
10. Европейский парламент: порядок формирования и структура по действующим учредительным актам и Договору о реформе.
11. Европейский парламент: полномочия по действующим учредительным актам и Договору о реформе. Практика их реализации.
12. Органы Экономического и валютного союза.
13. Совет Европейского Союза: порядок принятия решений по действующим учредительным актам и Договору о реформе
14. Консультативные органы в системе ЕС.
15. Право ЕС как особая система права.
16. Принцип верховенства права ЕС и его значение.
17. Принцип прямого действия права ЕС.
18. Интегрированность норм права ЕС в национальные правовые системы государств-членов.
19. Юрисдикционная защищенность права ЕС.
20. Формирование и порядок судопроизводства в судах ЕС.
21. Дела прямой и косвенной юрисдикции в Суде ЕС.
22. Первичное и вторичное право ЕС.
23. Юридическая природа Европейских сообществ.
24. Сфера применения права ЕС.
25. Порядок приема и условия членства в Европейском Союзе.
26. Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве ЕС.

27. Цели и принципы Европейских сообществ.
28. Общие принципы права ЕС, их содержание и значение.
29. Гражданство Европейского Союза.
30. Юрисдикция Суда ЕС.
31. Суд первой инстанции: порядок формирования и статус.
32. Сущность и значение преюдициальной процедуры.
33. Порядок исполнения решений судов ЕС.
34. Иски о неисполнении обязательств по праву ЕС.
35. Иски о бездействии по праву ЕС.
36. Иски о законности по праву ЕС.
37. Иски о договорной и внедоговорной ответственности по праву ЕС.
38. Наднациональность и межнациональное сотрудничество в институциональной системе Европейского Союза.
39. Принятие нормативно-правовых актов ЕС: процедура сотрудничества.
40. Принятие нормативно-правовых актов ЕС: процедура совместного принятия решений.
41. Общая и специальная законодательная процедура по Договору о реформе.
42. Правовой механизм общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Сопоставление с правовым механизмом общей иностранной политики и политики безопасности.
43. Порядок принятия решений в Совете ЕС. Виды голосования. Новеллы, вносимые Договором о реформе.
44. Концепция «продвинутого сотрудничества» и ее значение.
45. Концепция «подразумеваемых полномочий» в праве ЕС.
46. Судебная реформа по Ниццкому договору.
47. Европейская комиссия: полномочия.
48. Европейская комиссия: порядок формирования и состав.
49. Хартия основных прав и свобод: ее значение и содержание. Проблемы, связанные с приданием ей обязательной силы.
50. Источники права ЕС и их виды. Новеллы, вводимые Договором о реформе ЕС 2007 года.
51. Эволюция институтов, предусмотренная проектом Договора о реформе ЕС 2007 года.

3.4. Список рекомендуемой основной и дополнительной литературы с включением источников на иностранном языке и интернет-источников:

Основная литература

1. *Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. Энтина Л. М. — М.: Норма-Инфра-М, 2000.*

2. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов* / Рук. авт. колл. и отв. ред. Энтин Л. М. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2005.
3. *Европейское право: учебное пособие для студентов вузов* / Бирюков М. М. — 2-е изд., доп. — М.: Омега-Л, 2006.
4. *Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора (Материалы международной конференции, проведенной МГИМО (У) МИД России 22 февраля 2008 г.)* / Под ред. Энтина Л. М., Шашихиной Т. В., Славкиной Н. А., Бирюкова М. М., Энтина Л. М. — М.: Аксиом, 2008.

Документы

1. *Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты* / Под ред. Борко Ю. А., Каргаловой М. В., Шемятенкова В. Г., Энтина Л. М. — М.: Интердиалект+, 1999.
2. *Договоры об учреждении Европейских сообществ* / Под ред. Борко Ю. А. — М.: Интердиалект +, 1994.
3. *Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями* / Отв. ред. Кашкин С. Ю. — М.: Инфра-М, 2008.
4. *Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе* / Под ред. Борко Ю. А., Каргаловой М. В., Юмашева Ю. М. — М.: Право, 1994.
5. *Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества на русском языке — см.: Европейское право. Учебник для вузов* / Под общ. ред. Энтина Л. М. — М.: Норма-Инфра-М, 2000. С. 521–699.
6. *Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза* / Под общ. ред. Энтина Л. М., перевод с франц. языка Луканина Д. В. — М.: Норма, 2003.
7. *Право Европейского Союза: Документы и комментарии* / Под ред. Кашкина С. Ю. — М.: ТЕРА, 1999.
8. *Суд Европейских сообществ. Избранные решения* / Отв. ред. Энтин Л. М. — М.: Норма, 2001.
9. *Суд Европейских сообществ. Решения и комментарии. Вып. 2* / Под ред. Энтина Л. М. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2004.
10. *Суд Европейских сообществ: постановления и комментарии. Вып. 3* / Под ред. Энтина Л. М., Матвеевского Ю. А. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2007.

Дополнительная литература

1. *Бирюков М. М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право. Монография.* — М.: Научная книга, 2006.

2. Борко Ю. А. *От европейской идеи — к единой Европе.* — М.: Деловая культура, 2003.
3. *Введение в право Европейского Союза. Учебное пособие* / Под ред. Кашкина С. Ю. — М.: Эксмо, 2008.
4. *Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области внешних действий и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС и Российской Федерации (Материалы международной конференции, проведенной в МГИМО (У) МИД России и МГЮА 28–29 сентября 2007 года)* / Под ред. Энтина М. Л., Галенской Л. Н., Кавешникова Н. Ю. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2008.
5. Горниг Г., Витвицкая О. *Право Европейского Союза. Европейские сообщества. Правовая защита в Сообществах. Ответственность государств-участников.* — СПб.: Питер, 2005.
6. *Европа перемен: концепции и стратегии интеграционных процессов. Монография* / Под ред. Глухарева Л. И. — М.: Крафт+, 2006.
7. *Европейское международное право. Учебник* / Отв. ред. Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С., Саваськов П. В. — М.: Международные отношения, 2005.
8. Зуев В. Н. *Феномен наднационального хозяйственного механизма Европейского Союза.* — М.: ГУ ВШЭ, 2007.
9. *История европейской интеграции (1945–1994 гг.)* / Под ред. Намазовой А. С., Эмерсорна Б. — М.: ИВИ РАН, 1995.
10. Капустин А. Я. *Европейский Союз: интеграция и право. Монография.* — М.: Изд-во РУДН, 2000.
11. Клемин А. В. *Европейское право и Германия. Баланс национального и наднационального. Европейское сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство.* — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004.
12. Мухаева Н. Р. *Право Европейского Союза: Учебное пособие для студентов.* — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
13. *Перспективы развития отношений между Россией и ЕС: право, политика, энергетика (Материалы международных конференций, посвященных 10-летию юбилею Института европейского права, новому в развитии европейского права и европейской интеграции, вопросам энергетике и проблемам обучения, проведенных в МГИМО (У) МИД России в 2006–2007 гг.)* / Под ред. Энтина М. Л., Галенской Л. Н., Кавешникова Н. Ю. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2008.
14. *Правовые аспекты европейской интеграции. Материалы международных научно-практических конференций* / Под ред. Энтина Л. М., Матвеевского Ю. А. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2002.
15. *Региональная интеграция и Европа* / Под ред. Глухарева Л. И. — М.: Изд-во МГУ, 2001.
16. *Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации* / Под ред. Плоккера К., Николаева М. — М.: Ленанд, 2006.

17. *Топорнин Б. Н. Европейское право. Учебник.* — М.: Юрист, 1998.
18. *Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. Пер. с англ. / Науч. ред. В. Г. Бенда.* — М.: Закон и право ЮНИТИ, 1998.
19. *Хохлов И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза.* — М.: Междунар. отношения, 2007.
20. *Энтин М. Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 годах. Монография.* — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.

Дополнительная литература на иностранных языках

1. *Arnall A. The European Union and its Court of Justice.* — 2nd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2007.
2. *Bermann G. A. Goebel R. J., Davey W. J., Fox E. M. Cases and Materials on European Community Law.* — New York: West publishing, 2003.
3. *Boulouis J. Droit institutionnel de l'UE.* — Paris: D.R.O.I.T., 2005.
4. *Chalmers D. European Union Law. Law and EU Government.* — London: Ashgate, 2006.
5. *Craig P., Burca G. EC Law. Text, Cases and Materials.* — Oxford: Oxford University Press, 2003.
6. *Dinan D. Origins and Evolution of the EU.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
7. *Elgstrom O. Jonsson Ch. European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions.* — London: Ashgate, 2005.
8. *European Union law: text and materials.* — Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
9. *Gordon R. EC Law in Judicial Review.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
10. *Governing Europe under a Constitution: the hard road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty / ed. by Blanke H.-J., Mangiameli S.* — Berlin: Springer, 2006.
11. *Hartley T. C. The Foundations of European Community Law.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
12. *Hix S., Noury A., Roland G. Democratic Politics in the European Parliament.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
13. *Manin P. Les CE. Droit institutionnel.* — Paris: D.R.O.I.T., 1997.
14. *Norman P. The Accidental Constitution.* — 2nd ed. — Brussels: Eurocomment, 2003.
15. *Nugent N. The Government and Politics of the European Union.* — Basingstoke: Palgrave, 2006.
16. *Peterson J., Bomberg E. Decision-Making in the European Union.* — Basingstoke: Palgrave, 1999.
17. *Stevens A. Brussels Bureaucrats: The Administration of the European Union.* — Basingstoke: Palgrave, 2001.

18. Spence D. *The European Commission*. — 3rd ed. — London: John Harper, 2005.
19. *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and Candidate Countries. Hopes and Fears*. — The Hague: TMC Asser Institute, 2006.
20. Wallace W. *Policy-Making in the European Union*. — 4th ed. — Oxford: Oxford University Press, 2005.

Интернет-источники

1. *Официальный сайт ЕС*: <http://europa.eu.int>
2. *База данных законодательства ЕС*: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
3. *Текст Договора о реформе ЕС 2007 года*: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm
4. *Европейская комиссия*: <http://ec.europa.eu/>
5. *Совет ЕС*: <http://www.consilium.europa.eu>
6. *Европейский парламент*: <http://www.europarl.europa.eu>
7. *Суд ЕС*: <http://curia.europa.eu>
8. *Счетная палата ЕС*: http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page
9. *Экономический и социальный комитет*: <http://www.eesc.europa.eu>
10. *Европейский центральный банк*: <http://www.ecb.eu>
11. *Европейский Омбудсман*: <http://www.ombudsman.europa.eu>
12. *Общие отчеты о деятельности ЕС*: <http://europa.eu/generalreport/en/welcome.htm>
13. *Генеральный директорат ЕС по внешним связям*: http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm
14. *Исторические архивы ЕС*: <http://www.iue.it/ECArchives/EN/Eurhistar.shtml>
15. *Официальные пресс-релизы ЕС (RAPID)*: <http://europa.eu/rapid/setLanguage.do?language=en>
16. *Институт европейского права МГИМО (У) МИД России*: <http://www.eclaw.ru>
17. *Европейский учебный институт МГИМО (У) МИД России*: <http://www.eurocollege.ru>
18. *Интернет-журнал «Вся Европа.ru»*: <http://www.alleuropa.ru>
19. *Представительство Европейской комиссии в России*: <http://www.delrus.ec.europa.eu>
20. *Колледж Европы (Бельгия, г. Брюгге)*: <http://www.coleurop.be>

Европейский учебный институт

Европейский учебный институт (ЕУИ) при Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России начал свою работу 25 сентября 2006 года.

Основной задачей ЕУИ является обучение европейской проблематике и особенностям ведения диалога Россия — ЕС. Аудиторию ЕУИ составят те, кто по роду деятельности связан с обеспечением сотрудничества России и ЕС в интересах их сближения и более эффективного партнерства.

Управляющим органом ЕУИ является Руководящий совет, состоящий из 16 членов: 8 российских представителей и 8 представителей государств — членов ЕС.

Программы обучения

ЕУИ осуществляет обучение по следующим программам:

- магистерские программы по праву, экономике и политике ЕС;
- краткосрочные курсы повышения квалификации;
- семинары и конференции.

Конференции и семинары

ЕУИ организует конференции и семинары в учебных целях и для установления контактов между участниками.

Публикации

ЕУИ планирует публикацию материалов конференций, программ, методических пособий, учебников и монографий.

Для получения подробной информации:

Веб-сайт: <http://www.eurocollege.ru>

Адрес: 119454, Москва, проспект Вернадского, 76, МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный институт.

Тел.: +7 (495) 433-85-88, 434-17-10, 434-12-01

Факс: +7 (495) 433-85-88, 434-90-72, 434-45-91

European Studies Institute

On 25 September, 2006 the European Studies Institute (ESI) commenced its activities at the Moscow State Institute of International Relations University (MGIMO U) of the Ministry of Foreign Affairs.

The main goal of the ESI is to equip professionals engaged in EU-Russia cooperation with a better knowledge and understanding of the European Union and EU-Russia dialogue for the benefit of both parties and their rapprochement.

The ESI management body is the Governing Board. It consists of sixteen members: 8 Russians and 8 representatives of other European countries.

Training Programmes

The ESI training comprises:

- master's Programmes in EU law, economy and politics;
- short-term courses;
- seminars and conferences.

Conferences and seminars

The conferences and seminars are designed to share experience and promote networking.

Publications

The ESI will publish conferences' materials, manuals, training and research materials, textbooks and monographs.

For more information:

Website: <http://www.eurocollege.ru>

Address: European Studies Institute, MGIMO (U),

76 Vernadskogo prospekt, Moscow, 119454.

Tel: +7 (495) 433-85-88, 434-17-10, 434-12-01

Fax: +7 (495) 433-85-88, 434-90-72, 434-45-91