

# ОСНОВЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА:

ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НОВЫХ ОБЪЕКТОВ ПРАВА

МОНОГРАФИЯ

Ольга Эйтсма

Ольга Эйтсма

**Основы Европейского  
права. Теория, практика,  
актуальные проблемы  
правового регулирования  
новых объектов права**

«Издательские решения»

**Эйтсма О.**

Основы Европейского права. Теория, практика, актуальные проблемы правового регулирования новых объектов права / О. Эйтсма — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-00-641858-5

В монографии простым языком описана комплексная материя европейского права, примеры из практики Суда Европейского союза, актуальной правовой базы ЕС. В разделе 1 рассмотрены интеграционный процесс; миграционный кризис; структура ЕС, рыночная интеграция; законодательство о конкуренции. Раздел 2 изучает проблемы постоянно появляющихся новых видов объектов прав: солнечные панели и виртуальная недвижимость. Для научных работников, специалистов-практиков, преподавателей всех уровней образования.

ISBN 978-5-00-641858-5

© Эйтсма О.  
© Издательские решения

# Содержание

Аннотация	6
Сокращения	7
Предисловие	8
Раздел I.	9
1. Базовые знания	9
1.1 Юридическая база (европейская судебная практика) в интернете	9
1.2 Поиск европейского права в электронном варианте	9
1.3 Европейская судебная практика	10
1.4 ООН	10
2. История и развитие европейского интеграционного процесса	12
2.1 Введение.	12
2.2 Этапы европейской интеграции	12
2.3 Кризис и брекзит	16
3. Организационная структура ЕС	20
3.1 Введение	20
4. Источники права	29
4.1 Введение	29
4.2 Первичное право	29
4.3 Вторичное право ЕС	31
Конец ознакомительного фрагмента.	33

# **Основы Европейского права Теория, практика, актуальные проблемы правового регулирования новых объектов права**

**Ольга Эйтсма**

Рецензенты:

Коган Е. Г., кандидат юридических наук, юрист

Никульцов Ю. К., магистр права, юрист

*Рецензент, кандидат юридических наук, юрист Е. Г. Коган*

*Рецензент, магистр права (ЕС), юрист Ю. К. Никульцов*

© Ольга Эйтсма, 2024

ISBN 978-5-0064-1858-5

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

## Аннотация

Целью данной монографии является описание простым языком комплексной материи европейского права. В данной книге приведено большое количество примеров из судебной практики Суда Европейского союза и ссылками на статьи из актуальной правовой базы ЕС, а также приведен список юридической правовой базы европейского права в виде актуальных электронных источников.

В первом разделе под названием «Система европейского права» рассмотрены следующие темы европейского права:

- история и развитие европейского интеграционного процесса с описанием темы брекзита, действия Соглашения о выходе;
- миграционный кризис;
- организационная структура ЕС, источники права;
- этапы рыночной интеграции;
- свободное перемещение товаров, людей и услуг.

Особое внимание уделяется законодательству о конкуренции в Европе.

Второй раздел «Действительность впереди законодательства» изучает актуальные проблемы правовой парадигмы постоянно появляющихся новых видов объектов прав, их трактовка и регулирование в действующем законодательстве (на примере использования солнечных панелей как возобновляемого вида электроэнергии в Евросоюзе и приобретения виртуальной недвижимости).

Книга может быть полезна научным работникам, специалистам-практикам, преподавателям всех уровней образования, интересующимся проблемами развития современной науки и современного европейского и международного права.

## Сокращения

- ЕС Европейский союз  
НАТО (North Atlantic Treaty Organisation) Организация Североатлантического договора  
ЕОУС Европейское объединение угля и стали  
ЕЭС Европейское экономическое сообщество  
ЕЕА Единый европейский акт  
ЭВС Экономический и валютный союз  
ЕВС Европейская валютная система  
СПСУД Сотрудничество полиции и судов по уголовным делам  
ОВПБ Общая внешняя политика безопасности  
ДЕС Договор Европейского союза  
ДФЕС Договор о функционировании Европейского союза  
ЕЦБ Европейский центральный банк  
ВТО Всемирная торговая организация  
МФС Многолетняя финансовая структура  
КОРЕПЕР Комитет постоянных представителей в Европейском союзе  
НАФТА Североамериканская зона свободной торговли  
АСЕАН Ассоциация государств Восточной Азии  
МЕРКОСУР Субрегиональное южноамериканское торгово-экономическое объединение  
ВИС ЕС Визовая информационная система Европейского союза  
ШИС Шенгенская информационная система  
ЕСПЧ Европейский суд по правам человека  
ЕКПЧ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека)  
СОЛАС Конвенция по охране человеческой жизни на море  
СЕ Совет Европы  
ПСМ Поиск и спасание на море  
ООН Организация Объединенных Наций  
УВКБ ООН Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев  
ГК Нидерландов Гражданский кодекс Нидерландов

## Предисловие

Европейский союз является уникальным по сравнению с другими организациями и различными институтами. Здесь существует чрезвычайно сложная и высокоразвитая система внутреннего права, имеющая наднациональное и прямое действие в рамках автономного правопорядка государств – членов ЕС. Европейское право отступает от национального законодательства государств – членов Евросоюза, и это главная особенность европейского права.

Независимо от того, применяет ли государство Евросоюза монистическую или дуалистическую систему в отношении международного права, ЕС имеет свой собственный правовой порядок.

Согласно статистике, большая часть национального законодательства ЕС находится под действием европейского права, поэтому приобретение базовых знаний о нем очень важно для юристов, адвокатов и юристов-международников.

Монография «Основы европейского права: теория, практика, актуальные проблемы правового регулирования новых объектов права» (далее «Основы европейского права») раскрывает понимание и структуру европейского правопорядка, источники права ЕС и его базовых отраслей, основанных на фундаменте права Европейского союза.

В книге затрагиваются актуальные темы, такие как кризис и брекзит, действие соглашения о выходе Великобритании из Евросоюза, миграционный кризис, климатические меры «Курс зеленых» и актуальные проблемы правовой парадигмы новых, постоянно появляющихся видов объектов прав и их регулирования в действующем законодательстве (на примере солнечных панелей как возобновляемого вида электроэнергии и покупки виртуальной недвижимости).

При подготовке монографии использовались материалы, собранные автором во время обучения в России и Европе, а также во время научных стажировок и участия в научных конференциях в Нидерландах.

# Раздел I.

## Система Европейского права

### 1. Базовые знания

Для более точного понимания значения Европейского союза и системы европейского права необходимо изучение не только базовых понятий, но и понятия базы европейской судебной практики.

#### 1.1 Юридическая база (европейская судебная практика) в интернете

Наиболее важную информацию можно найти на веб-сайтах самих учреждений и организаций. Наиболее важны из них следующие:

- 1) europa.eu – веб-сайт Европейского союза;
- 2) eur-lex.europa.eu – законодательная база Европейского союза;
- 3) ec.europa.eu – веб-сайт Европейской комиссии;
- 4) europa.europa.eu – веб-сайт Европейского парламента;
- 5) curia.europa.eu – веб-сайт Суда Европейского союза;
- 6) consilium.europa.eu – веб-сайт Европейского совета;
- 7) consilium.europa.eu/nl/council-eu/ – веб-сайт Совета министров Евросоюза;
- 8) esb.europa.eu – веб-сайт ЕЦБ.

#### 1.2 Поиск европейского права в электронном варианте

Для поиска информации, связанной с европейским правом, лучше всего воспользоваться веб-сайтом eur-lex.europa.eu. Веб-сайт находится под контролем издательского агентства Европейского союза – межведомственного органа, который публикует информацию ведомств в бумажном и электронном виде. Этот орган публикует ежедневно информацию на 23 официальных европейских языках. В архивах хранятся данные до 1952 г. Новые законодательные акты должны быть опубликованы в межведомственном органе.

Журнал, который публикуется межведомственным органом, состоит из двух частей.

Первая часть состоит из следующего законодательства: директив, постановлений и других соответствующих законов, которые были приняты Комиссией, Европейским парламентом и Европейским советом.

Вторая часть представляет информацию в виде резолюций ведомств, текстов предлагаемых законопроектов, записей Парламента и Комиссии.

Также важной законодательной частью Европейского союза являются договоры. В последние годы принято большое количество поправок и изменений в них. На веб-сайте их можно найти в отдельной вкладке, они располагаются в хронологическом порядке. Самые важные из них следующие: Договор Европейского союза и Договор функционирования Европейского союза. Договор Европейского союза содержит основы, цели и ценности Союза. В конце договора можно найти протоколы, в которых приводится детальное описание некоторых пунктов из договора. В договоре работы / взаимодействия Европейского союза оговорены полномочия Европейского союза в различных сферах политики, а также положения об организации

работы внутреннего рынка. Изменения к договорам публикуются отдельно. Во всех договорах размещены корреляционные таблицы, в которых отражены изменения в договорах.

На веб-сайте [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) можно найти вкладку «Правовые акты», по которой можно искать законы Европейского союза.

Что касается законодательной базы, то здесь нужно выделить:

- правовые документы: постановления, резолюции и решения;
- необязательные правовые инструменты: резолюции и советы;
- другие инструменты: внутренние правила, программы Союза и т. п.

### 1.3 Европейская судебная практика

Судебным органом ЕС является Суд Европейского союза. На веб-сайтах [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) и [sigia.europa.eu](http://sigia.europa.eu) публикуется европейская судебная практика. Суд Европейского союза состоит из Общего суда, который обрабатывает запросы национальных судов о вынесении предварительных решений, аннулировании некоторых решений и апелляциях, и Генерального суда, который рассматривает дела против учреждений и органов Европейского союза (п. 1 ст. 19 Соглашения о работе Европейского союза). Решения Общего суда называются арестами. Помощь в функционировании Суда Европейского союза оказывают 12 генеральных прокуроров, которые предоставляют совет о том, как можно разрешить дело в форме заключений. Данные заключения не обладают юридической силой, но принимаются во внимание судом.

Эти заключения можно найти на веб-сайте.

### 1.4 ООН

Организация Объединенных Наций (ООН) – международная организация, созданная для поддержания и укрепления международного мира и безопасности, а также развития сотрудничества между государствами. ООН считается универсальным форумом, наделенным уникальной легитимностью, несущей конструкцией международной системы коллективной безопасности, главным элементом современной многосторонней дипломатии.

Судебную практику договорных органов ООН можно найти на веб-сайте <http://tb.ohchr.org/default.aspx>

Библиотеку ЕСПЧ можно найти здесь: [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/) (база данных УВКБ ООН в области права о защите 1.5 ЕСПЧ).

Европейский суд по правам человека (известный также как Европейский суд, Страсбургский суд, ЕСПЧ) – это международный судебный орган по рассмотрению жалоб на нарушение прав человека, расположенный во французском городе Страсбурге. Основанный в 1959 г., Европейский суд по правам человека – компетентный орган в вынесении постановлений в отношении жалоб, поданных индивидуальными заявителями или государствами о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Постановления Европейского суда (Judgments; далее ЕСПЧ) – это окончательные решения по существу дела. Только в постановлении ЕСПЧ может признать нарушение Конвенции со стороны государства-ответчика. Постановления ЕСПЧ являются обязательными для государств – участников Евросоюза и вынуждают правительства вносить изменения в законодательство, менять административную и судебную практику.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята в 1950 г. и является главным юридическим документом для всех стран Совета Европы. Защищать ее – обязанность государственных и муниципальных властей каждого государства, а также национальных судов.

Европейский суд выступает последней судебной инстанцией и действует на основе принципа субсидиарности<sup>1</sup>.

Важными интернет-источниками Европейского суда по правам человека на уровне Совета Европы являются следующие:

- ЕСПЧ – [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int);
- база данных судебной практики ЕСПЧ (HUDOC) – <http://hudoc.echr.coe.int>;
- библиотека ЕСПЧ – [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int);
- сборник информационных листков ЕСПЧ – [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int);
- информационные бюллетени о судебной практике ЕСПЧ – [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int);
- комиссар Совета Европы по правам человека – <http://www.coe.int/t/commissioner>;
- Европейская социальная хартия – <http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/>;
- служба Совета Европы по координации миграции – [http://www.coe.int/t/democracy/migration/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp)

---

<sup>1</sup> Европейский суд по правам человека | ЕСПЧ, интернет ресурс <https://roseurosud.org/espch/evropejskij-sud-po-pravam-cheloveka>, (дата обращения 20-11-2023)

## **2. История и развитие европейского интеграционного процесса**

### **2.1 Введение. Основные положения**

Чтобы понять законодательство ЕС, необходимо понимание политического и исторического контекста. Сложный характер законодательства ЕС тесно связан с тем фактом, что процесс европейской интеграции шел урывками и характеризовался сложным взаимодействием между различными институтами и государствами-членами с разными интересами. В данной главе мы рассмотрим поэтапно европейскую интеграцию, а также долгосрочные банковские кризисы и выход Великобритании из Европейского союза (брекзит) и Соглашение о выходе из Евросоюза.

### **2.2 Этапы европейской интеграции**

#### **1951—1965: фаза основания**

Начало европейского сотрудничества зародилось из основанного Европейского объединения угля и стали, которое было создано в 1951 г. в соответствии с так называемым Парижским договором между шестью странами-основателями: Нидерландами, Бельгией, Люксембургом, Францией, (Западной) Германией и Италией. Основной мотивацией его создания было прекращение перманентных войн на Европейском континенте.

Эта же идея прекращения войн была заложена в основу учреждения Организации Объединенных Наций в 1945 г., после окончания Второй мировой войны.

Четыре года спустя, в 1949-м, родилось еще одно европейское партнерство – Совет Европы со штаб-квартирой в Страсбурге (первоначально 10 государств-членов, теперь их число увеличилось до 47 европейских стран). Одним из наиболее важных договоров, принятых этим партнерством, является Европейская конвенция по правам человека.

ЕС и Совет Европы иногда путают. То же самое происходит и с Судом ЕС (со штаб-квартирой в Люксембурге) и Европейским судом по правам человека (в Страсбурге). Европейский суд по правам человека является частью Совета Европы и рассматривает жалобы на нарушения Суда в любом из 47 государств – членов ЕС. Для дополнения картины можно также упомянуть Организацию Североатлантического договора (НАТО), основанную на идее коллективной безопасности и взаимного (военного) сотрудничества. Первоначально в эту организацию входили 12 (западноевропейских) стран, а также США и Канада. НАТО теперь выросла до 29 членов.

#### **Создание трех европейских сообществ**

Точкой отсчета для создания трех европейских сообществ стал план французского премьер-министра Роберта Шумана (Robert Schuman). План предусматривал объединение французской и немецкой угольной и сталелитейной промышленности в рамках ЕОУС. Управление тяжелой промышленностью в рамках ЕОУС было поручено Высшему руководящему органу, позже названному Комиссией. О возможности присоединения к ЕОУС было объявлено всем заинтересованным государствам Европы. На это предложение откликнулись, как было отмечено выше, Италия и страны Бенилюкса. Таким образом была создана первая наднациональная

европейская организация. Договор о ЕОУС вступил в силу в 1952 г. Согласно ст. 97 Договора о ЕОУС, срок его действия составлял 50 лет; с 2002 г. ЕОУС прекратила свою деятельность.

Следующим этапом европейской интеграции стало предложение бельгийского министра иностранных дел Поля-Анри Спаака (Paul-Henri Spaak) о расширении достигнутого в рамках ЕОУС интеграционного процесса на другие сектора экономики. На основании доклада Спаака были разработаны тексты Договора о Европейском экономическом сообществе (Договор ЕЭС) и Европейском атомном сообществе (Евратом). Оба договора были подписаны в Риме 25 марта 1957 г. и вступили в силу в январе 1958-го. Членами обоих сообществ стали шесть государств – учредителей ЕОУС. Главными целями договоров явились создание и функционирование общего рынка и совместное развитие атомной энергетики.

Так в Европе возникли три самостоятельных интеграционных сообщества – ЕОУС, ЕЭС, Евратом (далее сообщества), объединенные сходными целями и одинаково структурированные. В соответствии с Договором об общих органах (1957) и Договором о слиянии (1967) поэтапно были созданы единые органы для этих трех сообществ, при этом различия в официальных названиях этих органов носили маргинальный характер (далее Совет, Европарламент, Комиссия, Суд ЕС, Палата аудиторов).

Параллельно происходила экономическая интеграция западноевропейских государств, не готовых делегировать часть своих суверенных прав сообществам. В 1960 г. Норвегия, Швеция, Дания, Австрия, Швейцария и Великобритания создали Европейскую зону свободной торговли (European Free Trade Association – EFTA), к которой впоследствии присоединились Лихтенштейн и Исландия.

В 1994 г. между сообществами и EFTA было заключено соглашение о Европейском экономическом пространстве, в рамках которого создана зона свободной торговли. На сегодняшний день только Норвегия, Лихтенштейн, Швейцария и Исландия являются членами EFTA. Остальные ее члены постепенно вступили в ЕС; последней заявкой на вступление подала Исландия (2010).

### **Европейские кризисы 1965—1985 гг.**

Несмотря на достигнутые соглашения и определенный прогресс на пути интеграции новых областей экономики, период между 1965 и 1985 гг. называют «евросклерозом». Начало кризису положила Франция, несогласная с сокращениями субсидирования аграрного сектора. Несмотря на то что Договор ЕЭС прямо предусматривал возможность принятия решения по этому вопросу большинством голосов, а Франция осталась в одиночестве, возникла реальная угроза, что решение о сокращении субсидий будет принято Советом, поэтому французский президент Шарль де Голль (Charles de Gaulle) демонстративно покинул зал заседаний Совета. Франция в течение семи месяцев отказывалась от участия в работе Совета и сделала тем самым невозможной его дальнейшую работу. Впоследствии был принят так называемый Люксембургский компромисс, дававший возможность членам ЕЭС, в случае когда затронуты их чрезвычайно важные интересы, отказаться от участия в голосовании и не выполнять принятого большинством решения.

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

### **1985—2004: даты юбилея?**

С середины 1980-х гг., когда приближалось окончание «холодной войны», был заложен основной фундамент Европейского союза, каким мы его знаем сегодня. В основном это стало результатом Единого европейского законодательного акта (ЕЕА 1986), который стал прорывом после двух десятилетий застоя. Здесь следует упомянуть Шенгенский договор (1985). Этот договор отменил паспортный контроль на границах и, таким образом, способствовал реализации внутреннего рынка и свободного передвижения<sup>2</sup>.

### **Единый европейский акт (1986)**

Провозглашенная 19 июня 1983 г. в Штутгарте «Торжественная декларация», впервые выйдя за рамки чисто экономического сотрудничества, предусматривала углубление сотрудничества в рамках ЭЭС и распространение интеграционного процесса на все сферы межгосударственных отношений. Логичным следствием «Торжественной декларации» стал подписанный в 1986 г. и вступивший в силу год спустя Единый европейский акт (ЕЕА 1986). Название акта объясняется тем, что для облегчения понимания огромной по объему и сложной по своей юридической природе материи в нем были собраны все основные нормативно-правовые акты<sup>3</sup>. В ЕЕА 1986 впервые упоминается о необходимости учреждения Европейского союза и завершении формирования Общего рынка.

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

### **Маастрихтский договор**

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

Первая ступень ЭВС была достигнута при создании Общего рынка (1985—1990), предусматривавшего реализацию четырех основных свобод – передвижения товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Для достижения двух других ступеней ЭВС необходимо было выйти за рамки чисто экономического сотрудничества и расширить процесс интеграции на политическую сферу. С вступлением в силу в 1993 г. Маастрихтского договора об учреждении Европейского союза была достигнута вторая ступень ЭВС, а с введением в оборот наличных евро в начале 2002 г. трехступенчатый план по созданию ЭВС был полностью реализован. Маастрихтский договор обозначил ЕС как новую ступень все более тесного союза. Он не затронул компетенцию сообществ, и они продолжали существовать в значительной степени автономно<sup>4</sup>.

Спорным оставался вопрос о международной правосубъектности Евросоюза, не имевшего четкой организационной структуры. От имени Евросоюза фактически действовали

---

<sup>2</sup> Договор о Шенгене со времен Договора Лиссабона имеет тоже юридическую основу в Соглашении о работе Европейского союза. Протокол №19 и ст. 67, 77, 79 вышеуказанного Соглашения.

<sup>3</sup> Thiele Alexander. *Europarecht*. 7. Auflage. Altenberge: Niederle Media, 2010. P. 18.

<sup>4</sup> Hilf Meinhard, in: Grabitz / Hilf. *EUV-Kommentar*. 40. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2009. München: Beck-Verlag, 2009. Bd. 1. Art. 1, Rn. 11.

органы сообществ согласно ст. 5 Маастрихтского договора. В конечном итоге была предложена структура трех составляющих, когда Евросоюз представлял собой крышу, а сообщества – ее основную опору. Две другие опоры составили общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ, ст. 11—28 Маастрихтского договора), а также сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (ст. 29—45 Маастрихтского договора). В рамках сообществ действовал принцип наднациональности, а в рамках двух других составляющих, наоборот, сотрудничество осуществлялось по классической схеме межгосударственных отношений, когда решения принимались по взаимному согласию всех государств – членов ЕС. Таким образом, Маастрихтский договор установил единую институциональную систему ЕС, призванную сохранить преемственность европейского интеграционного процесса. Кроме того, вводилось союзное гражданство и был учрежден единый эмиссионный центр – Европейский центральный банк. ЕЭС переименовали в Европейское сообщество, подчеркнув тем самым, что в рамках сообществ сотрудничество не ограничено чисто экономическими вопросами. Роль Европарламента усилилась, и он получил возможность принимать по отдельным вопросам совместные с Советом решения (ст. 251 Договора об учреждении Европейского сообщества).

### **Амстердамский договор**

Амстердамский договор был подписан в октябре 1997 г. и вступил в силу в 1999-м. Основные изменения коснулись третьей составляющей, переименованной в Сотрудничество полиции и судов по уголовным делам (СПСУД). Часть прежней внутригосударственной компетенции была передана сообществам, и взаимодействие государств-участников ограничилось почти исключительно сферой уголовного права. Сообщества получили дополнительные полномочия в области социальной политики. Европарламент вновь расширил сферу своей компетенции. Появилась возможность более тесного сотрудничества отдельных государств. Был реализован принцип гибкого сотрудничества, или интеграционного процесса. Тексты договоров были дополнены новыми положениями и заново пронумерованы.

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

### **Договор Ниццы**

Договор Ниццы был подписан участниками в феврале 2001 г. и вступил в силу в 2003-м. Столь длительное время с момента подписания до вступления в силу объясняется необходимостью проведения повторного референдума в Ирландии в конце 2002 г. На первом референдуме с небольшим перевесом победили противники ратификации договора Ниццы.

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

юза. В целом проблема несправедливого распределения голосов в Совете и Европарламенте не решена до сих пор.

### **Лиссабонский договор**

На конференции в Лиссабоне в декабре 2007 г. был подписан договор, призванный заменить проект Европейской конституции. По возможности страны ЕС (например, Франция, Нидерланды и Великобритания) отказались от проведения референдума по данному вопросу. В Ирландии же обязательное проведение референдума было предусмотрено конституцией. На первом референдуме ирландцы отвергли Лиссабонский договор большинством в 53,4% голосов. Голосованию предшествовала популистская кампания, направленная на дискредитацию договора, оказавшая решающее воздействие на исход голосования. Европа снова испытала шок, а Ирландия, никогда прежде не выступавшая против углубления интеграции, во второй раз встала на пути интеграционного процесса. Повторный референдум в октябре 2009-го увенчался успехом во многом благодаря финансовому кризису, серьезно потрясшему экономику Ирландии.

Наиболее существенные изменения Лиссабонский договор внес в структуру ЕС. Существовавшая прежде трехступенчатая структура основывалась на положениях Маастрихтского договора, характеризовавших ЕС как «все более тесный союз народов Европы». Лиссабонский договор упразднил данную структуру, и все три составляющие формально слились воедино. К Евросоюзу в порядке правопреемства перешли все права и обязанности сообществ.



## **2.3 Кризис и брекзит**

После двух десятилетий изменений соглашений наконец-то наступил мир, но эти времена длились недолго. Банковский кризис 2008 г. потребовал от правительств спасения банков от краха. В результате многие европейские страны увидели рост своего государственного долга, а также оказались в экономическом кризисе. В конце 2009 г. разразился кризис евро,

когда несколько государств – членов ЕС, таких как Греция, Ирландия и Португалия, не могли самостоятельно финансировать свои государственные долги.

За этими кризисами последовал «кризис беженцев» летом и осенью 2015 г. Большой приток беженцев побудил некоторые государства-члены рассмотреть возможность или фактически закрыть свои границы и вновь ввести пограничный контроль. Эти кризисы создали огромные противоречия между государствами – членами ЕС.

При вступлении в должность Тереза Мэй сказала следующее: «Я не могу выразиться яснее. Брекзит значит брекзит. И мы тоже будем успешными. Не будет никаких попыток остаться в составе Европейского союза, никаких попыток воссоединиться с ним тайно и никакого второго референдума. Наша страна проголосовала за выход из Европейского союза, и как премьер я сделаю так, чтобы мы вышли из Европейского союза»<sup>5</sup>. Дальнейший процесс хорошо известен. Была в первый раз применена ст. 50 ДЕС. По этой причине многое было неясно, и пришлось привлечь суд, чтобы внести определенность относительно того, сможет ли Соединенное Королевство отменить дело до даты выхода<sup>6</sup>. Из-за этих внутренних разногласий потребовалось много времени, прежде чем стало ясно, чего именно Англия хочет в качестве конечного результата переговорного процесса.

Позицию Соединенного Королевства во время переговоров можно объяснить следующим образом: эта страна всегда рассматривала Евросоюз гораздо больше чем «сообщество», Союз всегда рассматривался как «партнерство», в рамках которого вы можете участвовать в одних аспектах и не участвовать в других. Иногда некоторые другие государства – члены Союза также используют определенные «отказы» (opt-outs)<sup>7</sup>.

Если производить анализ различных частей ст. 50 Договора о Европейском союзе, где прием новых государств-членов, предусмотренный ст. 49 Договора, действительно является вопросом для выхода из самого Союза.

Пункт 2 ст. 50 Договора гласит, что Соглашение о выходе «должно быть заключено в соответствии со ст. 218 (3) Договора о функционировании Европейского союза» и что Соглашение «должно быть заключено от имени Союза Советом, действуя квалифицированным большинством голосов после одобрения Европейским парламентом»<sup>8</sup>.

Согласно п. 3 ст. 50 Договора, это будет означать, что Соединенное Королевство выйдет из Союза не позднее марта 2019 г. Переговоры прошли лучше, чем ожидалось. Соглашение о выходе было готово в ноябре 2018 г. Это должно было быть одобрено британским парламентом. Однако все прошло не так гладко. Соглашение несколько раз отклонялось Парламентом. Это поставило дату вывода под угрозу. Поэтому срок продлевался несколько раз. Поскольку премьер-министру Терезе Мэй не удалось прийти к соглашению, она подала в отставку со своего поста. Борис Джонсон вступил в должность премьер-министра в июле 2019 г. Обе стороны возобновили переговоры, и соглашение о выходе было пересмотрено. Необходимо было получить еще одно одобрение от Европейского совета.

Европейский парламент дал свое согласие, и Совет принял решение о ратификации. Это положило конец членству Соединенного Королевства в ЕС спустя 47 лет. Сразу после этого начался переходный период, который завершился 31 декабря 2020 г. Союз и Соединенное Королевство использовали переходный период для переговоров об урегулировании

---

<sup>5</sup> Theresa May says she will make success of Brexit as prime minister // The Guardian, 11 juli 2016.

<sup>6</sup> HvJ EU, 10 dec. 2018, C-621/18, ECLI: EU: C:2018:999. HvJ EU, 10 dec. 2018, C-621/18, SEW 2019, Afl. 2, M. nt. M. Chamon en A. Dootalieva (Wightman).

<sup>7</sup> Adler-Nissen R. *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014; Закон о внешних отношениях: текст, дела и материалы. 2-е изд. Оксфорд: Hart Publishing, 2020.

<sup>8</sup> The External Dimension of Joining and Leaving the European Union. In: Wessel R.A., Larik J. (red.). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Hart Publishing, 2020; European Union (Withdrawal Agreement). Act 2020 (c. 1): [электронный ресурс]. Режим доступа: [bills.parliament.uk/bills/2517](https://bills.parliament.uk/bills/2517)

в отношении автомобильного транспорта, воздушного сообщения и взаимного доступа к правам на рыболовство в совместных водных пространствах. Такое соглашение было достигнуто в конце декабря 2020 года.

### 2.3.1 Действие Соглашения о выходе

Британский ученый Стив Пирс задавался вопросом: «Что произойдет, если Великобритания (или ЕС) нарушит Соглашение о выходе? Это не будет являться гипотетической проблемой». Этот вопрос особенно актуален в связи с соблюдением правительством Великобритании протокола по Ирландии / Северной Ирландии, например когда речь идет о фактическом осуществлении проверок между Северной Ирландией и остальной частью Великобритании. Соглашение о выходе (далее Соглашение) содержит свои требования относительно урегулирования спора, и только этим правилам должны были следовать обе стороны (ст. 168 Соглашения).

В то же время роль права Союза (и суда) также остается важной, когда речь идет о механизмах урегулирования споров. При разрешении споров важно проводить различие между переходным периодом и последующим периодом.

В течение времени перемен для Великобритании фактически мало что меняется: Суд сохраняет юрисдикцию по вынесению решений по прямым и косвенным апелляциям, если они были зарегистрированы до окончания переходного периода (ст. 86 Соглашения). Даже по истечении этого периода у Европейской комиссии все еще есть четыре года, чтобы возбудить дело против Великобритании, когда речь идет об обязательствах, не выполненных в течение переходного периода (ст. 87 Соглашения).

В отношении прав граждан Суд будет обладать юрисдикцией в течение более длительного периода. Что касается ч. 2 Соглашения о выходе, британские суды могут запросить предварительное решение суда по разбирательствам, начатым менее чем через восемь лет после окончания переходного периода (ст. 158 (1) Соглашения). Однако после больших изменений ситуация становится сложнее: хотя Суд все еще может выносить предварительные решения относительно прав граждан ЕС в Великобритании в течение восьми лет, Великобритания, как и ожидалось, не поддержала Суд в качестве арбитра в будущих спорах. Таким образом, Соглашение о выходе предусматривает арбитражную процедуру, которая, судя по всему, во многом основана на системе Всемирной торговой организации. Данная организация носит глобальный интернациональный порядок, целями которой являются урегулирование и организация торговли между странами.

Если достичь соглашения путем переговоров в совместном комитете не удастся, можно использовать арбитражную процедуру. Как и в случае с торговой организацией, важную роль в этом играют «комитеты», состоящие из обеих сторон. Тем не менее чтобы обеспечить исключительную юрисдикцию суда по определению действительности или толкованию законодательства Союза процедура предусматривает обязанность комиссии передать вопрос в Суд в этом отношении. Далее Суд выносит решение, которое является обязательным для коллегии (ст. 174 (1) Соглашения). Однако стороны не могут заставить коллегия задать такой вопрос Суду.

Окончательное решение Комиссии является обязательным для ЕС и Великобритании (ст. 175 Соглашения), и Комиссия имеет возможность обеспечить исполнение решения с помощью финансовых средств (ст. 178 Соглашения). В конечном итоге процедура может привести даже к приостановке обязательств, которые стороны имеют на основании не только Соглашения о выходе, но и других договоров между Евросоюзом и Великобританией (п. 2 ст. 178 Соглашения). Кроме того, Соглашение о выходе предусматривает создание так называемого независимого органа после окончания переходного периода (п. 4 ст. 185 Соглашения). Этот орган может осуществлять в Великобритании полномочия, «эквивалентные полномочиям Европей-

ской комиссии в соответствии с договорами ЕС» (ст. 159 Соглашения). Однако между независимым органом власти и Судом нет никакой связи.

Несмотря на то что Соглашение о выходе стало правовой основой отношений Великобритании и Европейского союза после 1 февраля 2020 г., не следует забывать, что это лишь временное решение, позволяющее избежать резкого разрыва отношений и предоставить больше времени для разработки долгосрочного договора (или договоров). Если эти переговоры провалятся, Евросоюз и Великобритания снова окажутся в пропасти значительного экономического ущерба и правовой неопределенности. В отличие от процедуры выхода предусмотренной ст. 50 Договора функционирования Евросоюза, стороны не могут принимать решение о переносе решения снова и снова. Переходный период может быть продлен только один раз на один или два года до 1 июля 2020 г. (ст. 132 (1) Соглашения). Таким образом, этот период закончился в 2023 году.

## 3. Организационная структура ЕС

### 3.1 Введение

Европейский союз – это организация, созданная государствами. Однако функционирование ЕС в основном гарантируется различными институтами, которые мы более подробно рассмотрим в этой главе. Официальное название «институт» имеет особое значение. Это специфический термин, определяющий главную роль, т.к. в настоящее время в Союзе также имеются разного рода отдельные органы, управления, имеющие отдельный и более подчиненный статус. Официальные институты имеют особые права, предоставленные им на основании договоров, к примеру права в законодательном процессе и возможность вести судебные разбирательства без необходимости выполнения дополнительных условий<sup>9</sup>.

Согласно ст. 13 Договора о Евросоюзе, в настоящее время существует семь официальных институтов, а именно:

- Европейский парламент;
- Европейский совет;
- Совет министров;
- Европейская комиссия;
- Суд ЕС;
- Европейский центральный банк;
- Европейская счетная палата.

Целями европейского институционального аппарата являются содействие целям Союза и их продвижение.

Четыре из этих институтов уже давно составляют институциональное ядро: Комиссия (первоначально высший орган власти), Совет, Парламент (первоначально Общее собрание) и Суд. Впрочем, в конечном итоге именно сами государства – члены Европейского союза определяют, в каком направлении будет двигаться ЕС, например, во время так называемых межправительственных конференций, на которых принимаются решения об изменении договоров. Данные учреждения также обязаны оставаться строго в пределах своей компетенции<sup>10</sup>.

С другой стороны, для одного государства практически невозможно навязывать свою точку зрения всем остальным государствам в составе ЕС, поскольку решения в Союзе принимаются совместно или большинством голосов. В этом смысле индивидуальный национальный суверенитет действительно ограничен.

Вместо строгого разделения властей в Союзе действует принцип «проверок и баланса» (check and balances), который означает, что институты контролируют друг друга с точки зрения выполнения своих задач и их реализации и могут призвать друг друга к ответственности, если что-то выходит за рамки законодательства.

#### 3.1.1 Европарламент

В соответствии с Римскими договорами первоначально Европарламент официально именовался «Ассамблея». Однако еще в марте 1958 г. тот орган на основании собственного реше-

---

<sup>9</sup> Ст. 263 ДЕС.

<sup>10</sup> Ст. 5 п. 1, 2, ст.13 п. 2 ДЕС.

ния был переименован в Европарламент, и с тех пор за ним закрепилось это название, которое начали использовать и в текстах официальных документов<sup>11</sup>.

Согласно п. 2 ст. 14 ДЕС, Европарламент совместно с Советом осуществляет функции законодательной власти, а также обладает полномочиями по исполнению бюджета ЕС. Европарламент осуществляет политический контроль деятельности органов ЕС и обладает совещательным правом по любым вопросам. В компетенцию Европарламента входит также выбор председателя Комиссии, кандидатуру которого представляет Европейский совет. Председатель Комиссии сам отбирает кандидатов на должность комиссаров. Отобранная таким образом Комиссия должна быть вновь утверждена Европарламентом в полном составе.

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

Таким образом, из всех институтов Европейский парламент считается наиболее демократическим институтом с точки зрения его легитимности. Он состоит из 705 членов Парламента, которые избираются в 27 государствах, находящихся в составе Парламента. Граждане Союза могут голосовать за кандидатов от своего государства. Места членов Парламента распределяются в соответствии с численностью населения государства, участвующего в выборах. Чем больше население государства, тем больше депутатов представлено в Европейском парламенте. После избрания депутатов Парламент избирает председателя (п. 4 ст. 14 ДЕС). Участники Европейского парламента также являются членами фракции.

В Европейском парламенте уже нет национальных партий. Все кандидаты национальных партий распределяются по политическим фракциям Европарламента, которые являются своеобразными координационными организациями партий.

*Народная партия Европы, EPP (EPP: Group of the European People's Party) (Christian Democrats)*

Народная партия Европы – самая большая политическая фракция Европейского парламента. Она объединяет христианских демократов и демократические группы Европы. Во фракцию входят также умеренные центристские партии. Фракция содействует становлению более конкурентоспособной и более демократической Европы. Цель – социальная, близкая к народу рыночная экономика. Фракция хочет создать Европу с богатыми внутренними рынками. Европа конкурентоспособна во всемирном масштабе. Фракция содействует благосостоянию всех как в Европе, так и в других регионах мира. Экономическое благополучие должно быть в гармонии с устойчивым развитием.

*Прогрессивный альянс социалистов и демократов, S & D (S & D: Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament)*

Фракция объединяет социал-демократические и рабочие партии Европы. Это вторая по величине фракция Европейского парламента. Первоочередная цель фракции – превратить зону евро в хороший экономический, денежный и социальный союз. Задачи данной фракции – реформирование деятельности финансовых учреждений и налогообложения. Законодательство должно обеспечить основные права всех граждан на работу и социальную защиту. Окружающую среду нужно охранять. Выбросы двуокиси углерода следует уменьшать. Устойчивое развитие нужно поставить на первое место во всей сельскохозяйственной политике. Исследования, технологии и медицину нужно поддерживать и развивать.

---

<sup>11</sup> Thiele, A. Europarecht. 7. Auflage. Altenberge: Niederle Media, 2010.

*Альянс либералов и демократов Европы, ALDE (ALDE: Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe)*

Альянс либералов и демократов Европы объединяет либералов и либерально-демократические партии стран – членов Европейского союза. Это третья по величине фракция в Европейском парламенте. В соответствии с идеей либерализма партия выступает за свободу людей. Важными ценностями являются свобода мысли, свобода вероисповедания, свободное предпринимательство и свободная рыночная экономика. Важное значение имеют свобода объединений, свобода предпринимательства, свобода слова, свобода печати и передвижения. Фракция выступает за экономическую и социальную ответственность. Она проявляет беспокойство о будущем окружающей среды. Фракция стремится содействовать устойчивому росту экономики, которая обеспечивает рабочие места и создает возможности для успешной работы предприятий. Фракция выступает против всех видов дискриминации и бедности. Фракция с уважением и терпимостью относится ко всем культурам, языкам и религиям.

*Политическая партия «Зеленые» / Свободный альянс Европы, GREENS / EFA (GREENS / EFA: Group of the Greens / European Free Alliance)*

«Зеленые» в соответствии со своим названием представляют партии, которые акцентируют внимание на охране окружающей среды. Четыре основных столпа идеологии «зеленых»: охрана окружающей среды, социальная справедливость, демократия на уровне рядовых граждан и отсутствие насилия. Свободный альянс выступает за предоставление большего самоуправления регионам. Партии поддерживают права человека и устойчивое развитие. Языки и культуры следует поддерживать.

*Фракция консерваторов и реформистов Европы, ECR (ECR: European Conservatives and Reformists Group)*

Фракция консерваторов и реформистов Европы – новейшая фракция Европейского парламента. Она очень критично относится к евро. Фракция хочет изменить и реформировать методы деятельности Европейского союза. Фракция является антифедеральной. Ее цель – приблизить граждан ЕС к принятию решений. Она хочет обеспечить демократию, сбалансированное развитие экономической жизни, права человека и энергетическую безопасность. Нормативность Европейского союза хотят уменьшить, налогообложение – облегчить. Следует отказываться от лишних предписаний и бюрократии. При производстве энергии следует иметь в виду цели борьбы с изменениями климата и охраны окружающей среды.

*Конфедеративная группа объединенных левых Европы / «Зеленые» левые Северных стран, GUE/NGL (GUE/ NGL: Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left)*

Эта фракция образована из партии левых Европы и «зеленых» левых Северных стран. Фракция выступает против нынешней политической структуры власти Европы. Однако она обязалась участвовать в интеграции Европы. Цель фракции – сделать органы Европейского союза полностью демократическими. Она хочет устранить неолиберализм, определяемый денежной экономикой.

*Свободная и демократичная Европа, EFD (EFD: Europe of Freedom and Democracy Group)*

Свободная и демократичная Европа – это фракция внутри Европейского парламента, критически настроенная по отношению к Европе. Эта фракция самая разрозненная в Европе. В нее входят как правые, так и левые партии. Фракция не управляет мнением депутатов, а предоставляет им право голосовать в соответствии с убеждениями. Фракция взяла на себя обязательства по поддержанию демократии, свободы и сотрудничества народов. Фракция

выступает против европейской бюрократии и централизованного европейского федеративного государства<sup>12</sup>.

Все семь фракций основаны на политических предпочтениях, а не на национальности. Например, все члены Парламента от христианских демократов, избранные народом различных государств-членов, объединились во фракцию христианских демократов.

Европейский парламент находится в Страсбурге (Франция), где, помимо ежегодного заседания по исполнению бюджета Евросоюза, раз в месяц проводится пленарное заседание продолжительностью около четырех дней<sup>13</sup>. Здесь же заседают постоянные парламентские группы и комитеты, проходят пленарные голосования. Секретариат Парламента находится в Люксембурге.

### 3.1.2 Комиссия

Комиссия – это орган, представляющий интересы самого ЕС, а не интересы государств-членов. По сути, это правительство ЕС, своего рода генератор идей и «мотор» европейской интеграции. Порядок формирования и работы Комиссии урегулирован в ст. 17 ДЕС, ст. 244—250 ДФЕС. Согласно п. 3 ст. 17 ДЕС, члены Комиссии (комиссары) избираются из граждан ЕС, обладающих необходимыми качествами для занятия данного поста, преданных идее европейского единства и не вызывающих сомнений в их независимости.

Членам Комиссии запрещено заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью. В настоящий момент в состав Комиссии входит по одному комиссару от каждой страны ЕС, всего соответственно 27 комиссаров.

В общей сложности полный состав Комиссии состоит из президента, восьми вице-президентов (включая верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности) и остальных 18 членов комиссии, каждый из которых имеет свой собственный портфель задач, которыми он будет заниматься. Функция президента – структурировать работу Комиссии и распределять ее между членами Комиссии (ст. 248 Договора о функционировании ЕС, далее ДФЕС).

Президент может устанавливать руководящие принципы, принимать решения относительно внутренней организации Комиссии и назначать нескольких вице-президентов (п. 6 ст. 17 ДЕС). Срок полномочий Комиссии как единого органа составляет пять лет. Европейский совет выдвигает кандидата в президенты Европейского парламента, который избирается большинством членов Европарламента. Кандидат-председатель выбирает потенциальных заместителей и членов Комиссии на основе списка, составленного по согласованию с Советом. Если Европарламент одобряет кандидатов, Комиссия в целом назначается Европейским советом (п. 7 ст. 17 ДЕС). Принятие решений в Комиссии осуществляется большинством голосов. Кворум определяется регламентом (ст. 249—250 ДФЕС). Комиссия должна защищать прежде всего общеевропейские интересы. Как подчеркивается в п. 3 ст. 17, члены Комиссии не должны подчиняться указаниям национальных правительств, учреждений, органов или агентств и должны воздерживаться от любых действий, несовместимых с характером их обязанностей или выполнением обязанностей, с их задачами. Также в соответствии с п. 4 ст. 11 ДЕС Комиссия должна самостоятельно решать, будет ли она следовать предложениям граждан, которые хотели, чтобы она предприняла определенные действия, и если да, то в какой степени<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Европейский парламент на упрощенном языке, [электронный ресурс] <https://europarlamenti.info/ru/vibory-v-EP/partii/politicheskie-gruppirovki-EP/>, дата обращения: 20.12.2023.

<sup>13</sup> Ст. 1а протокола «О местонахождении учреждений отдельных агентств, органов и служб Европейского Союза» от 07.06.2016. Данный протокол является частью (консолидированной версии) Договора о ЕС.

<sup>14</sup> Суд ЕС, 12 сентября 2017 г., Дело С-589/15 (стороны дела: Анагосттакис, Комиссия).

В соответствии с идеей «проверок и баланса» Комиссия несет ответственность за свои действия перед Европейским парламентом, который в крайних случаях потребует увольнения одного или нескольких членов Комиссии. Конкретные задачи Комиссии и полномочия, на которых они основаны, можно разделить на четыре сферы. Прежде всего Комиссия активна в законодательной сфере. Хотя она может самостоятельно принимать законы лишь в очень ограниченной степени, она действует на основании своего права инициативы. Как упоминалось ранее, во многих случаях Совет и Парламент могут принимать законы только в том случае, если Комиссия сначала подготовила предложение (п. 2 ст. 17 ДЕС). В порядке пояснения сразу следует отметить, что Совет и Парламент могут потребовать внесения таких предложений. Более того, в некоторых областях и для некоторых типов правил государства-члены также могут уточнять, имеют ли другие институты право инициативы. Примерами могут послужить в данном случае ст. 76, 219 ДФЕС.

Поэтому Комиссия по сравнению с прошлой ситуацией больше не имеет исключительной роли инициативы. С другой стороны, ее позиция остается сильной, поскольку Совет обычно может отклониться от законодательного предложения, представленного Комиссией, только единогласно<sup>15</sup>.

Кроме того, Комиссия может формулировать общие стратегии и составлять многолетние программы, например программы для развития внутреннего рынка или улучшения качества европейских правил. В соответствии с вышеизложенным Комиссия обладает компетенцией в исполнительной сфере, например когда речь идет о принятии правил, которые придают дальнейшее содержание законодательным актам, на основе предварительного разрешения Совета.

На практике такие правила часто разрабатываются после консультаций с национальными экспертами на основе процедур, называемых комитологией<sup>16</sup>. В этой категории далее отмечается, что Комиссия исполняет годовой бюджет ЕС и управляет соответствующими программами и фондами<sup>17</sup>.

Координационная задача Комиссии двоякая. С одной стороны, Комиссия тесно сотрудничает с государствами-членами в координации политики Союза, чтобы обеспечить ее бесперебойную работу. Мы видим пример этого в сфере общественного здравоохранения, где политика Союза дополняет политику государств-членов (п. 1 ст. 168 ДФЕС). Государства-члены по согласованию с Комиссией координируют свою политику и программы в области общественного здравоохранения.

С другой стороны, Комиссия правомочна выдвигать инициативы по заключению соглашений между институтами Союза, так называемых межинституциональных соглашений. Соглашения такого типа устанавливают административные рамки для повышения эффективности работы в Союзе и предотвращения конфликтов между учреждениями путем надлежащей координации сотрудничества<sup>18</sup>.

### 3.1.3 Совет министров

В этом институте Европейского союза (называемом просто Советом министров или Советом) представлены правительства 27 государств – членов ЕС. Совет осуществляет законодательные и бюджетные функции совместно с Европейским парламентом. Это означает, что Совет должен одобрить любое законодательное предложение Европейской комиссии и любой предлагаемый бюджет ЕС. Таким образом, национальные правительства могут оказывать вли-

---

<sup>15</sup> Ст. 293 ДФЕС.

<sup>16</sup> Комитология – это система многочисленных комитетов, созданных Советом министров при Европейской комиссии, в которых отслеживается исполнение принятых законодательных решений Евросоюза.

<sup>17</sup> Ст. 290 и 291 ДФЕС.

<sup>18</sup> Понятное Европейское право. С. 97; Шахид М. Boom Juridisch. 2021.

яние на ЕС через Совет. Совет также принимает решения по внешней политике и политике безопасности.

Совет собирается в разном составе в зависимости от обсуждаемой области политики. Например, если в заседании примут участие 27 министров сельского хозяйства, он будет называться Сельскохозяйственным советом. По экономическим и финансовым вопросам создан Совет по окружающей среде – Экологический совет и т. д.

Совет собирается в Брюсселе, за исключением апреля, июня и октября, когда заседания проводятся в Люксембурге<sup>19</sup>.

Помимо председательства на заседаниях, Президиум обеспечивает преемственность Совета и представляет его в отношениях с другими институтами Союза. Президиум тесно сотрудничает в группе с двумя другими государствами, входящими в состав ЕС, и предлагает три государства – члена ЕС, которые будут председательствовать одно за другим<sup>20</sup>. Председательство в Совете, как и на заседаниях, осуществляется поочередно между государствами-членами и длится шесть месяцев<sup>21</sup>. Совет министров является частью того, что мы могли бы назвать законодательной властью в ЕС. Как указано в п. 1 ст. 16, он выполняет законодательные и бюджетные обязанности вместе с Европейским парламентом, поэтому наиболее важные правила устанавливаются только с согласия Совета. Частично по этой причине ему принадлежит решающая роль в формировании политики и координации. Учитывая состав Совета, это важная платформа, на которой могут выражаться национальные интересы, в отличие от институтов Европейского союза, которые должны продвигать общеевропейские интересы, таких как Комиссия и Центральный банк.

Для принятия решения по законодательству обычно необходимо сначала выдвинуть предложение. Совет (как и Парламент) имеет право просить Комиссию внести такое предложение<sup>22</sup>.

Помимо законодательства, Совет принимает другие правила, например когда речь идет о введении санкций против иностранных режимов, об установлении чрезмерного дефицита бюджета государства-члена или о создании такого органа, как Европейская прокуратура<sup>23</sup>. Более того, Совет может устанавливать всевозможные руководящие принципы, которые не являются обязательными («мягкое право» / soft law) и тем не менее приводят к руководству и корректировке национальной политики. Совет также в ограниченной степени участвует в реализации установленных правил. В этом контексте он может делегировать полномочия Комиссии, которая затем иногда должна представить на утверждение предполагаемые дальнейшие меры, прежде чем они вступят в силу.

### 3.1.4 Европейский совет

Название Европейский совет возникло еще в 1974 г. Тогда так назывались встречи глав европейских государств. С самого начала это был политический форум, где обсуждались актуальные проблемы европейской интеграции. В официальных документах название Европейский совет впервые было закреплено в Едином европейском акте 1986 г. С тех пор этот орган определяет общие направления европейской политики. Лиссабонский договор полностью интегрировал Европейский совет в институциональную структуру ЕС.

---

<sup>19</sup> .Ст. 1б Протокола (№6) о местонахождении учреждений отдельных агентств, органов и служб Европейского союза от 7 июня 2016 г.

<sup>20</sup> ст. 16 п. 9 ДЕС.

<sup>21</sup> Решение Совета 2016/1316/ЕС от 26 июля 2016 г., вносящее поправки в Решение 2009/908/ЕС, устанавливающее правила применения решения Совета ЕС об осуществлении председательства в Совете.

<sup>22</sup> Ст. 241 ДФЕС.

<sup>23</sup> Ст. 215 ДФЕС, ст.126 (5) ДФЕС.

Европейский совет состоит из 29 участников. Это главы государств и правительств нынешних 27 государств-членов, включая президента Совета ЕС и президента Комиссии (п. 2 ст. 15 ДЕС). Кроме того, при обсуждении тем внешней политики верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности участвует в заседаниях Европейского совета. Совет избирает своего президента квалифицированным большинством голосов сроком на два с половиной года. Председатель может быть избран один раз (п. 5 ст. 15 ДЕС).

Европейский совет стремится определить общие политические направления и приоритеты Союза, обеспечивает необходимый импульс для их развития (п. 1 ст. 15 ДЕС).

Совет не имеет законодательной функции, в отличие от Европарламента и Совета министров. Европейский совет определяет общее политическое направление, принимая на своих заседаниях выводы, которые решают конкретные проблемы и определяют соответствующие направления действий или цели.

Совет собирается не реже двух раз в год (п. 3 ст. 15 ДЕС), но обычно от четырех до шести раз в год. Заседания проводятся в Брюсселе под руководством председателя.

Европейский совет также играет значительную роль в назначении ряда важных должностей внутри Союза. Например, Европейский совет участвует в выборах президента Совета. Он также выдвигает кандидата в президенты Комиссии Парламента ЕС (п. 7 ст. 17 ДЕС). Кроме того, Европейский совет также назначает Комиссию в качестве органа после ее одобрения Парламентом (Там же).

### 3.1.5 Суд ЕС

Суд ЕС – это независимый орган, осуществляющий функции правосудия путем обеспечения единого толкования и применения положений договоров ЕС. Лиссабонский договор внес многочисленные изменения в положения о Суде ЕС.

С момента своего создания в 1952 г. Суд Европейского союза несет ответственность за «соблюдение закона при толковании и применении» договоров ЕС.

Функции Суда Европейского союза:

- осуществление надзора за законностью действий институтов Союза;
- контроль за соблюдением государствами-членами обязательств, вытекающих из договоров;
- интерпретация законодательства Союза по запросу национальных судов.

Таким образом, Суд в сотрудничестве с судами государств-членов обеспечивает единообразное применение и толкование законодательства Союза.

Суд Европейского Союза, расположенный в Люксембурге, состоит из двух судов: Общего суда и Генерального суда (создан в 1988). Трибунал по государственной службе, созданный в 2004 г., прекратил свою работу 1 сентября 2016 г. после того, как его полномочия были переданы Генеральному суду в контексте реформы судебной структуры Союза.

Каждое государство – член ЕС имеет свой собственный язык и особую правовую систему. Вот почему Суд Европейского союза является многоязычным учреждением. Языковой режим Суда не встречается ни в одном другом судебном органе мира, поскольку языком рассмотрения дела могут быть все официальные языки Союза. Суд должен быть многоязычным, поскольку должна быть возможность общаться со сторонами на языке дела и обеспечивать распространение прецедентной практики Суда во всех государствах-членах.

Суд состоит из 27 судей и 11 генеральных адвокатов. Судьи и генеральные адвокаты назначаются по общему согласию правительств государств-членов после консультации с комитетом, который дает рекомендации о профессиональной пригодности предложенных кандидатов для выполнения соответствующих обязанностей. Они назначаются на шесть лет и могут

быть переизбраны повторно. Отбор происходит из числа лиц, независимость которых не подлежит сомнению и которые отвечают всем требованиям, необходимым для назначения на высшие судебные должности в своих странах или признаны учеными-юристами.

С первых дней процесса европейской интеграции главной задачей Суда было обеспечение уважения закона при толковании и применении договоров<sup>24</sup>.

В конкретных случаях дела могут быть переданы в Люксембург по самым различным причинам.

Рассмотрим некоторые важные *полномочия Суда*.

Во-первых, это обращение за советом, или так называемой *трактовкой права*. Суд сотрудничает со всеми судами государств – членов Европейского союза, которые являются обычными «судьями» в области права Союза. Чтобы обеспечить эффективное и последовательное применение законодательства Союза и избежать расхождений в толкованиях, национальные суды могут, а иногда и должны обратиться в Суд за дальнейшим толкованием части законодательства Союза, например для проверки совместимости своего национального законодательства с законодательством Союза. Кроме того, запрос на предварительное решение может касаться действительности акта права Союза.

Суд отвечает не в форме простого мнения, а в форме постановления или мотивированного решения. Национальный суд связан толкованием законодательства, данным при вынесении решения по переданному ему делу. Решение Суда также является обязательным для других национальных судов, которым приходится выносить решения по аналогичному вопросу.

Каждый гражданин Европы может получить разъяснения применимых к нему правил Союза в контексте предварительной справки, хотя только национальный суд обладает юрисдикцией делать ссылку.

Другой функцией Суда Европейского союза является *рассмотрение заявлений о невыполнении*. Согласно данной функции Суд может проверить, выполняют ли государства-члены свои обязательства в соответствии с законодательством Союза. Прежде чем дело будет передано в Суд, Комиссия сначала открывает процедуру, в ходе которой заинтересованное государство – член ЕС, являющееся ответчиком по делу, может представить свои замечания по возражениям, выдвинутым против него. Если сторона ответчик не удовлетворит требования, указанные в соответствии с этой процедурой, иск о нарушении законодательства Союза может быть подан в Суд.

Эта апелляция может быть подана Комиссией (что наиболее распространено на практике) или государством – членом ЕС. Если Суд установит нарушение, государство-член должно выполнить обязательства Суда, указанные в решении. Если после дальнейшей апелляции Комиссии Суд установит, что соответствующее государство-член не выполнило решение, он может обязать это государство-член выплатить единовременную сумму и/или штраф.

Немаловажной функцией Суда ЕС является *подача искового заявления об аннулировании*. Этим действием истец добивается отмены акта института ЕС или органа Союза (в частности, постановления, директивы, решения). Иски, предъявленные государством-членом против Европейского парламента и/или Совета (за исключением актов последнего о государственной помощи, исполнительных полномочиях) или институтом Союза против другого института внутри самого Союза, оставлены на усмотрение Суда. Генеральный суд обладает юрисдикцией первой инстанции в отношении всех других исков этого типа, в том числе исков, возбужденных частными лицами.

### **3.1.6 Европейская счетная палата и Европейский центральный банк**

---

<sup>24</sup> В настоящее время п. 1 ст. 19 ДЕС.

Европейский центральный банк – один из главных органов, определяющий совместно с национальными правительствами финансовую политику ЕС. Порядок деятельности данного банка определен в ст. 282—284 ДФЕС. Европейский центральный банк образует совместно с национальными центральными банками Европейскую систему центральных банков. Банк обладает правоспособностью и полностью независим в своей деятельности. Органы ЕС и правительства стран ЕС обязаны уважать независимость ЕЦБ (ст. 130 и п. 3 ст. 282 ДФЕС). Образцом послужил немецкий Бундесбанк. Совместно с центральными банками стран ЕС, официальной валютой которого является евро, ЕЦБ образует Еврозону. Главной задачей ЕЦБ является поддержание стабильности цен внутри Еврозоны и предотвращение кризиса неплатежеспособности национальных банковских систем. С этой целью ЕЦБ в соответствии с ч. 2 ст. 127 ДФЕС осуществляет следующие меры:

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

Европейский центральный банк основан во Франкфурте. По своей структуре он достаточно сложен и имеет правление, совет директоров и генеральный совет. Исполнительный совет, состоящий из президента, вице-президента и четырех других членов, является высшим органом и назначается Европейским советом сроком на восемь лет. Управляющий совет состоит из этого руководства, дополненного управляющими национальных центральных банков Еврозоны. Президент Совета и член Европейской комиссии также могут участвовать в управлении<sup>25</sup>.

Кроме того, ЕЦБ имеет право совещательного голоса при подготовке любых актов органами ЕС и национальными финансовыми органами, затрагивающих сферу его компетенции. ЕЦБ в лице Дирекции имеет право давать указания Центробанкам Еврозоны относительно осуществления кредитно-денежной политики.

Европейская счетная палата – прежде всего, аудиторский орган. Это означает, что учреждение контролирует доходы и расходы Союза, может выражать свое мнение о его эффективности. В прошлом это приводило к критическим сообщениям, например о расходовании инновационных фондов, создании европейской спутниковой системы и недостаточном контроле за фондами общей политики в области рыболовства.

Счетная палата, в свою очередь, включает совет директоров, дополненный управляющими национальных центральных банков за пределами Еврозоны. Состав Европейской счетной палаты, расположенной в Люксембурге, аналогичен составу большинства других институтов в составе Европейского союза: каждое государство-член делегирует человека, назначаемого Советом сроком на шесть лет. Далее состав Палаты избирает председателя<sup>26</sup>.

Палата подотчетна Европарламенту и Совету. Ежегодные доклады и заключения Палаты аудиторов принимаются большинством голосов. Лиссабонский договор не внес существенных изменений в положения о Палате.

---

<sup>25</sup> Ст. 283 ДФЕС.

<sup>26</sup> Ст. 286 ДФЕС.

## 4. Источники права

### 4.1 Введение

Судебная практика Суда Европейского союза ясно показала, что Союз представляет собой особую правовую систему, которая сама определяет свой характер и условия действия права Союза<sup>27</sup>. Европейский союз располагает всеми формами и видами союзного права для достижения своих целей.

Право ЕС обычно делится на первичное и вторичное. Однако к этому можно добавить еще одну категорию, а именно международные договоры, заключаемые Союзом. Эти три категории объединяет то, что они являются юридически обязательными положениями. Кроме того, на практике можно столкнуться с большим количеством необязательных, рекомендательных документов, которые вместе обычно называются «мягким правом» (soft law), а не официальными источниками права<sup>28</sup>.

В то время как первичное право ЕС в основном состоит из договоров, вторичное право ЕС всегда касается обязательных документов, принятых одним или несколькими институтами, органами, ведомствами согласно ст. 288 ДФЕС<sup>29</sup>.

В этой главе последовательно рассматриваются первичное право ЕС, вторичное право ЕС, международные соглашения и «мягкое право». Ниже мы рассмотрим способы составления правил: процедуры принятия решений в европейских институтах и процедуры, на основе которых принимаются законодательные инструментари. В последующем внимание уделяется развитию норм вторичного права, которые мы рассматриваем как внезаконодательные инструменты. Наконец, мы рассмотрим необходимые условия, которые всегда следует учитывать при подготовке и принятии новых европейских правил.

### 4.2 Первичное право

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

К первичному праву ЕС относится следующее:

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

Особенностью норм первичного права ЕС является то, что они, в отличие от остальных норм международного права, при определенных условиях позволяют индивиду непосредственно ссылаться на них в обоснование своих субъективных прав. Национальные органы обя-

---

<sup>27</sup> Судебное дело Ван Генда эн Лооса и Косты / Э. Н. Э. Л. от 15 июля 1964 г.

<sup>28</sup> Используется также термин «третичный закон ЕС», что может сбивать с толку, учитывая его необязательный статус.

<sup>29</sup> В этом положении также прямо упоминаются необязательные советы и рекомендации, которые мы относим к «мягкому праву».

заны в этом случае напрямую применять нормы первичного права ЕС. В случае коллизии с нормами национального права приоритетом обладают европейские нормы.

Выделяют три условия непосредственного применения норм первичного права ЕС:

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

Особое значение среди непосредственно действующих норм первичного права ЕС имеют Хартия прав человека<sup>30</sup>, имеющая согласно ч. 3 ст. 6 ДЕС равный юридический статус с основными договорами, и четыре основные экономические свободы ЕС – свободы движения товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

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

*Горизонтальное действие* первичного права ЕС, т.е. в отношениях между частными лицами при отсутствии субординации, в свою очередь, возможно только в специально предусмотренных случаях.

Отдельно следует рассматривать вопрос о компетенции ЕС во внешнеполитической сфере и полномочиях на заключение международных договоров с третьими странами или международными межправительственными организациями. Первоначально Суд ЕС вывел формулу, согласно которой полномочия ЕС во внешнеполитической сфере являются отражением полномочий ЕС в сфере внутренней политики. Если какие-либо отношения внутри ЕС были урегулированы на основании нормативного акта ЕС, то и в отношениях с третьими странами по тому же вопросу компетенция ЕС является исключительной<sup>31</sup>. Эта формула Суда ЕС теперь закреплена нормативно в ч. 2 ст. 3 ДФЕС.

К общим принципам права ЕС, наряду с рассмотренными ранее принципами ограничения полномочий, субсидиарности и пропорциональности, относятся следующие:

- принцип демократической формы правления – равенство, представительная демократия и гражданское общество;
- принцип уважения прав и свобод человека.

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

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

Завершают триаду выработанные постоянной практикой Суда ЕС принципы:

---

<sup>30</sup> Хартия ЕС по правам человека является документом, закрепляющим некоторые основные права.

<sup>31</sup> Решение Суда ЕС по делу AETR. EuGH Slg. 1971, 263.

- верность Евросоюзу;
- непосредственное действие права ЕС (при определенных условиях);
- приоритет права ЕС перед национальным законодательством.

### 4.3 Вторичное право ЕС

Источниками вторичного права Евросоюза являются различные категории правотворческих форм. Первая категория актов вторичного права – это нормативные акты, к ним относятся регламенты, директивы, рамочные решения<sup>32</sup>, общие решения ЕОУС, рекомендации ЕОУС<sup>33</sup>. Вторая категория – это индивидуальные акты, к ним относятся решения (кроме общих решений ЕОУС). Третья категория – рекомендательные акты, к которым относятся рекомендации (кроме рекомендаций ЕОУС) и заключения.

Следующей категорией актов вторичного права являются акты о координации общей внешней политики и политики безопасности, а также акты сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере. К данной категории актов относятся принципы и общие ориентиры, общая позиция, совместная акция, общая стратегия. Отдельную категорию актов составляют юрисдикционные акты – решения Суда. К источникам вторичного права относятся акты *suī generis* – «неофициальные» формы права, не предусмотренные учредительными договорами акты, издаваемые органами Союза (обычно выражаются как решение конкретного органа или резолюция). Последнюю категорию источников вторичного права можно обозначить как международные акты; в нее входят решения и акты представителей государств-членов, конвенции между государствами – членами ЕС, заключенные на основе учредительных договоров, международные договоры Европейского союза. В данной главе мы рассмотрим более подробно рекомендации, решения и международные договоры.

#### 4.3.1 Директивы

В термине «руководящие рекомендации» есть что-то вводящее в заблуждение, поскольку данный термин предполагает отсутствие обязательной юридической силы. Однако это опять-таки юридически обязательные акты<sup>34</sup>. Они всегда адресованы государствам-членам, которые обязаны следовать им: правила должны быть установлены на национальном уровне для достижения целей директивы. Мы также называем это обязательством по реализации, что ясно видно из только что обсуждавшегося запрета на внедрение правил в национальное законодательство. Например, директива ЕС об ответственности за качество продукции (85/374/ЕЕС) внедрена в частное право стран ЕС.

Государствам-членам обычно предоставляется значительная свобода определять, как и где они хотят включить содержание директивы в национальное законодательство. Недаром ст. 288 ДФЕС гласит, что национальным институтам ЕС разрешено выбирать «форму и средства» для решения поставленных задач до тех пор, пока они в конечном итоге не достигнут своих целей. Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что это своего рода обязательство по достижению результатов. Например, для Германии это означает, что имплементационный закон может быть принят на федеральном уровне (*de Bund*) или что европейские правила будут включены в законы федеральных земель (*Länder*). Тем не менее это всегда должно быть

---

<sup>32</sup> Рамочные решения – это правовые инструменты, которые принимаются Советом ЕС с целью сближения законов и нормативных актов государств – членов ЕС.

<sup>33</sup> Ст. 288 ДФЕС.

<sup>34</sup> Директивы по праву ЕС. Оксфорд: Oxford University Press, 2004.

обязательное соглашение, гарантирующее достаточную правовую определенность и правовую защиту<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Суд ЕС, 5 апреля 1979 г., Дело №148/78.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.