

ДИКМАН Сергей Сергеевич

Старший преподаватель кафедры конституционного и административного права

ИПиГО МГУЭСИ

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

лекционный курс

Москва

2007

Содержание

Предисловие

Глава 1. От Европейских сообществ к Европейскому союзу: история развития европейской интеграции

Глава 2. Институты Европейского союза

Глава 3. Основные характеристики Европейского союза: структура, территория, гражданство. Вступление новых членов.

Глава 4. Систематизация права ЕС. Понятие источников права Европейского союза.

Глава 5. Компетенция Европейского союза

Глава 6. Принципы права Европейского союза

Глава 7. Особенности правового статуса личности в Европейском союзе

Глава 8. Экономический и валютный союз

Глава 9. Общий рынок

Глава 10. Международные отношения в ЕС. Европейский союз и Россия.

Предисловие

«Право Европейского союза»—в настоящее время такой термин точнее, чем «Европейское право» или «Право Европейских сообществ», поскольку отражает институциональную принадлежность правовой системы уникальному интеграционному объединению, не имеющему аналогов в мире. Термин «Европейское право», нередко используемый в российских юридических школах, очевидно, значительно шире и охватывает не только систему правовых принципов и норм внутри Европейского союза, но также и комплекс международных договоров, заключенных в рамках Совета Европы, судебную практику Европейского суда по правам человека. На сегодняшний день было бы неправильным полностью отграничивать систему правовых актов Совета Европы от права Европейского союза—мы видим примеры взаимного использования и применения стандартов, выработанных органами обоих объединений. Однако для целей настоящего курса важно показать специфику устройства Европейского союза как беспрецедентного объединения государств, согласившихся на передачу значительной части своих суверенных полномочий в пользу наднациональных органов управления, а также разъяснить особенности наднациональной сущности права ЕС, базирующейся, тем не менее, на принципе уважение суверенитета государств-участников.

Глава 1.

Право ЕС имеет как черты международного права, так и черты внутригосударственного. Если говорить об отраслях, то ближе всего оно к конституционному, т.к. содержит основные положения существования этого образования.

Как и во многих других отраслях, прежде чем рассматривать собственно *право* Сообществ, необходимо понять, что это вообще такое, какова структура и природа возникновения.

Предпосылки интеграции—еще в средние века. Несмотря на политическую раздробленность Европы, с определенного момента появилась тенденция к объединению экономическому. Появляются таможенные союзы, предшественники аналогичной структуры в ЕС.

В 20 веке именно **экономический фактор** стал основным при объединениях государств, не только в Европе. Государства стремились максимально сохранить свой суверенитет (в абсолютном понимании), но были готовы пойти на создание общих рынков, т.к. это было выгодно.

Создание общего рынка (отмена национальных барьеров на движение товаров, рабочей силы, результатов производства) стало тем, с чего начались Сообщества. Об этом чуть позже.

Но экономическое объединение—только первый этап интеграции. На модели Сообществ можно увидеть следующее: национальные государства не ликвидируются, но постепенно добровольно ограничивают свой суверенитет в пользу надгосударственного формирования. При этом интеграция в экономике постепенно втягивает в этот процесс и другие сферы (политическую, культурную), которые тоже впоследствии включаются в сферу ведения Сообществ (Союза).

Такая взаимосвязь называется в западной доктрине «эффектом зубчатой передачи», при которой экономика является ведущим звеном, т.к. она наиболее открытая и наименее скована национальными предрассудками. Ведь именно предрассудки в политической, культурной сферах, разговоры об «особом пути» препятствовали (и препятствуют) объединению государств во всем мире, а уже созданным объединениям мешают эффективно функционировать. При этом, даже если государство будет все время настаивать на своем «особом пути», оно, тем не менее, охотно будет вливаться в экономические межгосударственные объединения.

Политические предпосылки—необходимость объединения в целях избежания войн и конфликтов, которые неизбежны при наличии на небольшой площади (европейский регион) большого количества государств, каждое из которых обладало своей армией, законодательством, границей. В прошлом—постоянные конфликты. Т.о., естественны попытки преобразовать Европу национальных государств в целостное политическое образование с едиными органами власти.

Еще Иммануил Кант говорил о Всемирной федерации. В Европе еще в начале 20 века говорили о создании Соединенных Штатов Европы. После Второй мировой войны Черчилль выступал с идеей создания СШЕ. Это весьма примечательный факт, т.к. впоследствии, при создании Сообществ, Великобритания относилась к ним очень осторожно и вошла в Сообщества только в 1972 году.

Как бы то ни было, но проект Всемирной федерации, так же как и проект СШЕ не были осуществлены, однако были созданы Сообщества.

Европейский союз, насчитывающий ныне и своем составе 27 государств-членов с населением более 400 млн. человек, представляет собой наиболее развитую и совершенную интеграционную группировку в мире. Его создание было обусловлено прежде всего тем, что именно в Западной Европе после Второй мировой войны с наибольшей силой проявилось противоречие между интернациональным характером современного производства и узкими национально-государственными границами его функционирования. Кроме того, вплоть до начала 90-х гг. западноевропейская интеграция подталкивалась вперед непосредственно конфронтацией на континенте двух противоположных общественных систем. Важная причина состояла и в стремлении западноевропейских стран преодолеть негативный опыт двух мировых войн, исключить возможность возникновения их на континенте в будущем -

В своей эволюции ЕС прошел все формы интеграции: зону свободной торговли; таможенный союз; экономический и валютный союз; политический союз, развиваясь вглубь и вширь. При этом неоднократно изменялись официальные и неофициальные названия данной интеграционной группировки, что отражало ее эволюцию.

В мае 1950 года министр иностранных дел Франции Робер Шуман предложил создать Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). * мая была подписана соответствующая Декларация, и с тех пор 8 мая считается Днем единой Европы. В апреле 1951 года шесть государств (ФРГ, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) подписали договор о создании ЕОУС, которое образовалось через год. Оно включало: Верховный орган в составе девяти членов, действовавший по принципу большинства голосов и имевший полномочия принимать решения, выносить рекомендации, взимать сборы с предприятий, налагать штрафы и в целом контролировать производство и инвестиции в шести странах; Суд, уполномоченный определять правомерность решений и рекомендаций Верховного органа; Совет министров и Ассамблею, имевшую право оценивать деятельность Верховного органа и двумя тремя голосов отправлять в отставку совет министров

К началу 50-х годов к Совету Европы присоединились на европейской арене Объединение угля и стали и образованное вслед за ним Европейское оборонительное сообщество, и в 1952 году было решено объединить эти три органа.

К 1955 году все шесть членов ЕОУС созрели для созыва официального совещания, обравшегося в Мессине, на котором они постановили создать Европейское экономическое сообщество(ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом),

В марте 1957 года в Риме были подписаны договоры о создании ЕЭС и Евратома, С начала 1958 года обе организации были созданы, а ещё через год начали функционировать. Римский договор учредил структуру из четырёх частей: совета министров, комиссии, парламента и суда.

- Суду, состоявшему из семи членов, поручалось обеспечивать соблюдение и толкование законов Сообщества
- Однопалатный парламент был, прежде всего, дискуссионным органом. Он обладал лишь зачатками тех полномочий, которые накопились

с течением времени у национальных парламентов. Он мог отклонять, но не корректировать бюджет Сообщества и отправлять в отставку комиссию целиком, но не частично; он принимал ограниченное участие в выработке законодательства, но не контролировал совет министров.

- Члены комиссии занимались исключительно делами Сообщества в штаб - квартире в Брюсселе.

Совет министров, представлял собой несколько государств - членов Сообщества, целью которых было обеспечить то, чтобы Сообщество было скорее коллективом наций, чем наднациональным образованием: совет министров ЕЭС главенствовал над комиссией в Брюсселе. Самые значительные прения и решения, касавшиеся развития ЕЭС, проходили и принимались в совете министров и вращались не вокруг распределения власти среди главных органов Сообщества, а вокруг осуществления полномочий в самом совете - т.е. какие вопросы могут решаться большинством, а какие единогласием. На первом этапе экономической интеграции, который должен был занять и занял 12 лет, были проведены мероприятия в области торговли, был создан Таможенный союз с единым внешним тарифом, внутри стран были отменены все тарифы и квоты. На втором этапе планировалось создать более широкий экономический союз, предполагавший единую сельскохозяйственную политику (ЕСП), свободное движение рабочей силы и капитала, согласование социальной политики, закона, стандартов в области здравоохранения и безопасности, а также, создание валютного союза с единой валютой и единым центральным банком.

~

В первые годы существования ЕЭС его неофициально называли «Общий рынок», ибо процесс интеграции действительно начался с либерализации внешней торговли. Однако он довольно быстро вышел за эти рамки, оставляя на своем пути одну веху за другой.

В 1958-1968 гг. («переходный период» становления общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы) были отменены таможенные пошлины и количественные ограничения экспорта и импорта

промышленной продукции внутри ЕЭС (по аграрной продукции была осуществлена частичная либерализация и установлен особый режим наднационального регулирования ее производства и сбыта), установлен единый таможенный режим, включая единый таможенный тариф) в отношении товаров, ввозимых из третьих стран. В области сельского хозяйства был введен общин режим регулирования цен и объемов производства основных видов аграрной продукции умеренного пояса (мясо, зерно, масло и др.) и создан аграрный фонд ЕЭС (ФЕОГА), призванный способствовать модернизации аграрного сектора и противодействовать массовому разорению фермерских хозяйств. Кроме того, была значительно либерализована миграция капитала и рабочей силы внутри ЕЭС. В целом, к середине 1968 года в ЕЭС сложился развитый таможенный союз, дополненный элементами межгосударственного согласования (гармонизации) экономической и валютной; а также (но в значительно меньшей степени) внешней политики, В 1967 г. произошло слияние руководящих органов ЕЭС, ЕОУС и Евратома, после чего вся интеграционная группировка стала официально называться Европейскими сообществами (ЕС). Характерно, что из названия «Европейское экономическое сообщество» исчезло слово «экономическое». Это отражало то обстоятельство, что к этому моменту

западноевропейская интеграция вышла за чисто экономические рамки, затронув политику, гуманитарные отношения и другие сферы общественной жизни.

Формирование таможенного союза, сразу же дав значительные выгоды всем странам - членам ЕЭС, связанные с более полным использованием преимуществ международного разделения труда, в то же время усилило спонтанное начало функционирования национальных экономик, вызвав известную неустойчивость их развития. Оно повлекло за собой ослабление национально-государственных систем регулирования экономики, при этом не были созданы компенсирующие межгосударственные и наднациональные механизмы регулирования.

Отмеченные и другие не обстоятельства побудили страны - члены ЕС принять в 1971 г. программу поэтапного создания экономического и валютного союза к 1980 г. («план Вернера» - по имени тогдашнего премьер-министра Люксембурга, руководившего разработкой данной программы)¹ которая, однако, потерпела провал. Это было обусловлено временным обострением противоречий внутри ЕС, усилением дифференциации его участников по экономическому положению и уровню хозяйственного развития (экономическая дивергенция) в ходе циклических и структурных кризисов 70-х - начала 80-х гг.

В 1973 году первым шести членам присоединилась Великобритания, Ирландия и Дания, в 1981 году - Греция, в 1986 году - Испания и Португалия.

С середины 70-х до середины 80-х гг. интеграция в рамках ЕС переживала длительный застой, оценивавшийся многими западными учеными как кризис. Среди интеграционных мероприятий в этот период заметно выделяются лишь два. Во-первых, с начала 1975г. страны- члены ЕС окончательно передали, свои, полномочия в области внешнеторговой политики руководящим органам. Теперь каждая из этих стран лишилась возможности заключать двусторонние торговые соглашения с третьими странами.

Во-вторых, в 1979 г. была создана Европейская валютная система (ЕВС) на базе единой расчетной единицы - ЭКЮ, формировавшейся на основе «корзины валют» участников ЕВС. Были установлены пределы отклонений рыночного курса валют стран - членов ЕС при их обмене друг на друга и доллары от курса центральных банков этих стран, т.е. своею рода валютный коридор в $\pm 2,25\%$, названный в публицистике «валютной змеей». Вместе с тем к ЕВС не смогли подключиться сразу Великобритания, Греция, Испания и Португалия, а Италия вошла в нее на особых условиях ($\pm 6\%$).

С середины 80-х гг. в ЕС наблюдается резкая активизация интеграционных процессов, явное преобладание центростремительных сил, хотя эти процессы сталкиваются с рядом серьезных проблем. Это объясняется многими обстоятельствами, среди которых выделим два.

Во-первых, необходимостью объединить усилия участников ЕС для противодействия резко обострившейся конкуренции со стороны США, Японии и новых индустриальных стран, осуществления назревшей структурной перестройки хозяйства и решения задач полого этапа научно-технической революции.

Во-вторых, коренным изменением позиции Франции в отношении ЕС, а именно от нее и ФРГ решающим образом зависит то, насколько быстро и интенсивно протекает и будет протекать западноевропейская интеграция. До начала 80-х гг. позиция Франции в отношении интеграции была сдержанной, достаточно противоречивой, а подчас и откровенно деструктивной (например, в 1966 г. она в течение многих месяцев игнорировала органы ЕС и не участвовала в их деятельности), что объяснялось отголосками ее имперских амбиций и претензиями на ведущую роль в ЕС как великой ядерной державы.

Однако в начале 80-х гг. правящие круги этой страны окончательно осознали, что такой курс ведет в тупик и Франция может сохранить свой высокий статус только как одна из ведущих стран - членов ЕС и один из главных «моторов» интеграции. Была сделана ставка на ЕС и усиление его наднационального характера.

Принятый в конце 1985 г. Единый европейский акт (вступил в силу с 1 июля 1987 г.) предусматривал создание к концу 1992 г. в ЕС полностью интегрированного внутреннего рынка, далеко идущее объединение научно-технических потенциалов, реализацию крупномасштабных исследовательских программ в новейших отраслях, все более тесную гармонизацию экономической и валютной политики стран - членов блока, усиление наднациональных механизмов ЕС. Положения Единого европейского акта в основном были выполнены вовремя, что нашло отражение в переименовании блока (с 1993 г.) в Европейский союз. Внутренний рынок ЕС действительно «сложился» к концу 1992 г. по товарам. Правда, пока еще он не сложился в электроэнергетике, а также по многим видам услуг (особенно важно — транспортных). Нет до сих пор единого конкурентного рынка государственных заказов.

В то же время не осталось искусственных препятствий на пути свободной миграции (по крайней мере, правовых препон) капиталов и рабочей силы, хотя фактически такие препятствия создаются в каждом конкретном случае бюрократическим исполнением нормативных актов ЕС. Сильнейшие импульсы углубления интеграции в ЕС дал Маастрихтский договор о Европейском союзе (он является основной частью комплекса Маастрихтских соглашений), подписанный главами государств - членов ЕС в декабре 1991 г. (Австрия, Швеция и Финляндия автоматически присоединились к нему в результате своего вступления в ЕС с 1 января 1995 г.) и введенный в действие в 1993 г. Он включает три принципиально новых качественных момента:

- во-первых, введение с 1993 г. единого гражданства ЕС (имеется перечень прав и обязанностей), которое существует параллельно с национальным гражданством стран - членов ЕС;
- во-вторых, формирование политического союза, что подразумевает проведение интегрированной внешней политики, тесную увязку внутренних политик (особенно в области борьбы с преступностью), сближение юридических систем, повышение роли парламента ЕС;
- в-третьих, формирование экономического и валютного союза (ЭВС), сердцевиной которого призвана стать единая валюта (евро)- К 2002 г. она вытеснила из оборота национальные валюты стран - участниц ЭВС, заменив их. В отличие от ЭКЮ евро является не просто расчетной единицей, но и полноценной валютой,

функционирующей как в виде денег на счетах, так и в форме банкнот и монет. Циркуляцию евро регулирует Европейский центральный банк.

В 1995 году в Амстердаме и в 2001 году в Ницце были заключены два договора, именуемых «ревизионные», поскольку они вносили изменения в главные учредительные договоры ЕС—Римский 1957г. и Маастрихтский 1992 г. В первую очередь, эти изменения касались структуры и полномочий институтов ЕС.

В 2003 г. было принято решение о крупном расширении Европейского союза за счет стран восточной Европы и Прибалтики. Афинский договор 2003 г., вступивший в силу 10 мая 2004 года, присоединил к ЕС сразу 10 государств, доведя число членов ЕС до 25: Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения, Латвия, Литва, Эстония, Мальта и Кипр (кроме северной части острова, занимаемой непризнанной Турецкой республикой Северный Кипр).

С 1 января 2007 года еще две страны—Болгария и Румыния—присоединились к ЕС.

Природа Сообществ

Существует три модели объединения государств: федерализм, конфедерализм и модель международной организации (обо всем подробно рассказать). Европейские сообщества (Союз) нельзя однозначно отнести ни к одной.

С одной стороны, черты межгосударственной организации проявляются в том, как принимаются основополагающие учредительные документы, типа Маастрихтского договора, которым в 1992 был учрежден ЕС. С другой стороны, межгосударственная организация предполагает добровольное сотрудничество государств по всем вопросам, а не только по основополагающим. Т.е., любое решение, которое будет иметь юридическую силу для государства-участника этой организации, нельзя принять без его согласия и активного участия. Для каждого такого случая предполагается заключения договора.

В ЕС создана уникальная, не имеющая аналогов в мире, наднациональная организация, в рамках которой действуют органы, принимающие решения, обязательные для всех членов.

Именно поэтому, говоря о ЕС, употребляют термин «интеграция», т.е. взаимное проникновение, слияние, а не термин «объединение», который предполагает лишь объединение для решения конкретных задач. В ЕС мы видим фактически созданное новое единое европейское государство. Это не федерация, т.к. члены ЕС в целом сохранили свой государственный суверенитет.

Ближе всего ЕС находится к модели конфедерации, но тоже с оговоркой, т.к. конфедерация—это как правило временное объединение.

Почему государства так охотно объединяются в организации и так неохотно шли в ЕС? Дело в том, что большинство существующих международных организаций не предполагают какого-либо ограничения суверенитета членов. Органы организаций, в большинстве случаев, могут выносить рекомендации. Исключением является Совет Европы, но это отдельный разговор.

В ЕС происходит беспрецедентное ограничение государственного суверенитета государств-членов, причем по их согласию. Более того, именно такое ограничения—это основа существования объединения, а также основа его эффективности. Без ограничения

суверенитета и передачи значительной части властных полномочий органам ЕС, ЕС был бы обычной малоэффективной международной организацией.

Правда, в последнее время в Европе все чаще можно слышать мнение, что система ЕС слишком забюрократизирована, поэтому сейчас, особенно в связи с принятием новых членов, система ЕС несколько изменится. Эти изменения нашли отражение в проекте Конституции ЕС, утвержденной 29 октября 2004 г. и так никогда и не ратифицированной. Их можно увидеть и в новом проекте «Европейской конституции»--Лиссабонском договоре, подписанном в декабре 2007 года и в настоящее время находящемся в процессе ратификации государствами-членами.

Глава 2.¹

Термином “институты” в праве Европейского Союза обозначаются руководящие органы данной организации, на которые возложено осуществление ее основных задач. Институты Европейского Союза одновременно выступают в качестве институтов каждого из Европейских сообществ: Европейского сообщества, Европейского объединения угля и стали, Европейского сообщества по атомной энергии. Понятия “институт Европейского Союза” и “институт Европейских сообществ”, таким образом, являются синонимами.

Основным источником, в котором закрепляется правовое положение институтов, служит Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (Часть пятая “Институты Сообщества” и Статут Суда, изложенный в отдельном протоколе).

Полномочия и порядок деятельности институтов в рамках остальных Сообществ (ЕОУС, Евратом) и других компонентов (“опор”) Союза (Общая внешняя политика и политика безопасности; Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере) установлены договорами об учреждении ЕОУС и Евратома, и Договором о Европейском Союзе. Каждый институт Союза имеет собственные правила процедуры (внутренний регламент).

Согласно ст. 7 Договора об учреждении Европейского Сообщества:

“Осуществление задач, возложенных на Сообщество, обеспечивают:

- Европейский парламент;
- Совет;
- Комиссия;
- Суд;
- Счетная палата”.

Указанные 5 институтов, как уже отмечалось, одновременно выступают в качестве институтов ЕС и Евратома, а также институтов Европейского Союза в целом.

¹ Глава подготовлена с использованием статьи Четверикова А.О. «Институты Европейского Союза». Глобалистика: Энциклопедия. – М. 2003. С. 325–326

Европейский парламент (Европарламент)- представительный институт Союза. Его члены (депутаты) избираются в государствах-членах прямым всеобщим голосованием. Срок полномочий Европарламента 5 лет; досрочный роспуск или самороспуск невозможен.

Количество депутатов, избираемых в разных государствах-членах, зависит от численности населения соответствующей страны, хотя и не строго пропорционально. Так, в ФРГ в состав Европарламента избирается 99 человек, а в Люксембурге - 6. Общее число депутатов Европарламента в настоящее время составляет 626 человек (в будущем, после вступления новых государств-членов - 787).

Внутри Европейского парламента депутаты объединяются друг с другом не по национальному признаку, а в силу их партийной принадлежности - в так называемые "политические группы" (т.е. фракции). После последних выборов 1999 г. наиболее крупной фракцией располагает правоцентристская Европейская народная партия (примерно 230 депутатов), за ней следует Партия европейских социалистов (около 180 парламентариев); далее - остальные фракции, гораздо более малочисленные.

Руководство работой Европарламента осуществляют его Председатель, избираемый на 2,5 года, Бюро, ведающее административными вопросами (включает Председателя и 14 вице-председателей, а также квесторов, заседающих с правом совещательного голоса), и Конференция председателей (орган политического руководства в составе Председателя Европарламента и председателей депутатских фракций).

Как и в парламентах отдельных государств, в Европарламенте функционируют постоянные комиссии по различным вопросам. Европарламент имеет также право создавать временные комиссии, в том числе следственные.

Европейский парламент работает на сессионной основе. Его официальная резиденция - г. Страсбург (Франция). Часть заседаний Парламент проводит в Брюсселе, а его генеральный секретариат размещается в Люксембурге.

Полномочия Европарламента, первоначально весьма узкие, в 1980-е и, особенно, в 1990-е годы значительно увеличились; тенденция к их возрастанию сохраняется и в XXI веке.

В настоящее время в качестве основных полномочий Европарламента выступают:

участие в законодательном процессе. Европейский парламент совместно с Советом Европейского Союза участвует в рассмотрении нормативных актов и других решений, проекты которых вносит, как правило, Комиссия.

Объем законодательных полномочий Европарламента по разным вопросам является неодинаковым. В одних случаях он участвует в законодательном процессе с правом совещательного ("консультативная процедура", "процедура сотрудничества"), в других - с правом решающего голоса ("процедура совместного принятия решений");

участие в принятии бюджета Европейского Союза (совместно с Советом Европейского Союза);

контроль за деятельностью других органов и должностных лиц Европейского Союза (прежде всего, за Комиссией);

полномочия по формированию органов и назначению должностных лиц, в частности, вотум доверия Комиссии и ее Председателю, назначение Омбудсмана;

санкционирование ряда важнейших международных договоров ЕС;

дача согласия на вступление в Европейский Союз новых государств-членов.

Совет Европейского Союза (Совет) включает представителей правительств государств-членов Европейского Союза на министерском уровне.

В зависимости от того, какие министры участвуют в заседаниях Совета, принято различать “общий Совет” и “специальный Совет”. Членами “общего Совета” являются министры иностранных дел, “специального Совета” - отраслевые министры.

Пост Председателя Совета поочередно, в течение 6 месяцев, занимают государства-члены Европейского Союза. Министры и иные должностные лица государства-председателя руководят работой заседаний Совета и его вспомогательных органов.

Председатель Совета также выступает официальным представителем Европейского Союза в целом по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. Председателю в его работе помогает Генеральный секретарь Совета - Высокий представитель по вопросам общей внешней политики и политики безопасности (с 1999 г. - Х. Солана).

В структуре Совета функционирует множество различных комитетов, состоящих из должностных лиц государств-членов ЕС. Наиболее важный среди них - Комитет постоянных представителей. Он включает руководителей постоянных представителей государств-членов при Европейском Союзе (или их заместителей).

Совет созывается на заседания его Председателем и работает на непостоянной основе. Официальное место нахождения Совета - г. Брюссель. Три месяца в году (апрель, июль и октябрь) заседания Совета проходят в Люксембурге.

Первоначально решения по всем основным вопросам Совет должен был принимать единогласно. Такой порядок давал каждому государству-члену возможность налагать вето на проекты законодательных и других актов, вносимых на рассмотрение Совета.

Начиная с 1986 г. принцип единогласия постепенно вытесняется принципом квалифицированного большинства. Когда Совет принимает решения квалифицированным большинством, его члены обладают неодинаковым числом голосов. Чем больше численность населения в государстве-члене, тем большее число голосов в Совете имеет его министр. Четыре крупнейших государства-члена (Великобритания, Германия, Италия, Франция) имеют в настоящее время по 10 голосов каждое. Наименьшее число голосов у представителя Люксембурга (2).

С учетом ныне действующих квот для принятия решения в Совете квалифицированным большинством необходимо минимум 62 голоса “за” из общего числа 87 (примерно 71%).

В системе институтов Европейского Союза Совет является носителем прежде всего законодательной власти, принимает самостоятельно или совместно с Европарламентом регламенты, директивы и другие правовые акты.

Совет также располагает полномочиями в сфере исполнительной власти, в частности, может в определенных случаях налагать штрафы на государства-члены.

К ведению Совета отнесено заключение международных договоров от имени Европейских сообществ и Союза, а также принятие других мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

Европейская комиссия (Комиссия Европейских сообществ, Комиссия)- институт Европейского Союза, сходный по своей структуре и выполняемым функциям с правительством государства.

Комиссия состоит из двадцати человек: Председателя, двух его заместителей и семнадцати других членов (комиссаров), отвечающих, подобно министрам, за конкретные отрасли управления (комиссар по вопросам внутреннего рынка, по внешним сношениям и т.д.).

Все члены Комиссии назначаются сроком на 5 лет по общему согласию правительств государств-членов, но после вступления в должность выступают как полностью независимые должностные лица. Комиссия не может приступить к работе, не получив “вотум доверия” со стороны Европарламента (отдельный “вотум доверия” с 1999 г. предусмотрен для Председателя). Европарламент может выразить действующей Комиссии “вотум недоверия”, который влечет ее отставку.

В соответствии с поправками Ниццкого договора 2001 г. назначать Комиссию в будущем станет Совет Европейского Союза с согласия Европейского парламента.

Комиссия - институт, работающий на постоянной основе. Ее официальное место нахождения - г. Брюссель. В структуре Комиссии функционируют генеральные директораты и другие службы - своеобразные “ведомства”, занимающиеся отдельными сферами управления. Эти подразделения возглавляются генеральными директорами Комиссии, которые, в свою очередь, подчиняются комиссарам.

Функции и вытекающие из них полномочия Комиссии принято разделять на три группы:

Комиссия, во-первых, играет роль “двигателя” Европейских сообществ и Союза. От нее исходит большинство законопроектов, вносимых на утверждение Европейского парламента и Совета Европейского Союза;

в качестве “хранителя” права Европейского Союза Комиссия следит за соблюдением его предписаний как государствами-членами, так и частными лицами (главным образом, крупными компаниями). Если нарушителем является государство, то Комиссия сначала проводит расследование, а затем может возбудить против него дело в Суде. В некоторых случаях Комиссия может самостоятельно налагать штрафы на предприятия, нарушающие отдельные предписания ЕС;

как исполнительный орган Комиссия осуществляет разнообразную по своему характеру деятельность, связанную с текущим управлением общественной жизнью: проводит инспекции и проверки, санкционирует определенные действия государств-членов и предприятий, ведет переговоры о заключении международных договоров, исполняет бюджет, издает акты делегированного законодательства и др.

Суд Европейских сообществ (Суд) - институт судебной власти Европейского Союза.

Суд включает 27 судей, назначаемых правительствами государств-членов по общему согласию сроком на 6 лет (по одному судье от каждого государства). Членами Суда являются также генеральные адвокаты (всего их 8), которые проводят независимое расследование поступающих в Суд дел и представляют Суду по ним свое заключение.

Суд работает на постоянной основе. В целях более скорого разрешения дел в структуре Суда образуются палаты; наиболее сложные дела рассматривает пленум (собрание всех судей).

Юрисдикция Суда складывается из нескольких самостоятельных категорий дел. Главные среди них:

дела искового производства - иски к государствам-членам, институтам Союза и, реже, к юридическим и физическим лицам;

преюдициальные запросы, которые подаются национальными судами на предмет толкования учредительных договоров и нормативных актов ЕС или с целью проверки соответствия актов институтов учредительному договору Европейского сообщества.

подавляющее большинство дел Суд рассматривает на основании Договора об учреждении Европейского сообщества (ЕС). В рамках второй “опоры” Европейского Союза (общая внешняя политика и политика безопасности) юрисдикция у Суда отсутствует, а в рамках третьей “опоры” (сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере) весьма ограничена.

В 1989 г. с целью сократить нагрузку на Суд Европейских сообществ при нем был создан второй судебный орган - Суд (или Трибунал) первой инстанции, который формально не считается самостоятельным институтом.

Трибунал включает 27 судей (генеральных адвокатов здесь нет) и рассматривает по первой инстанции иски, подаваемые к институтам Союза физическими и юридическими лицами, а также служебные споры (споры с участием лиц, состоящих на гражданской службе у Европейских сообществ).

Решения Трибунала в кассационном порядке могут быть обжалованы в Суд.

Ниццкий договор 2001 г. в дополнение к двум существующим судам разрешил создавать судебные органы Европейского Союза специальной юрисдикции - “судебные палаты”. Судебные палаты будут учреждаться Советом Европейского Союза. Количество судебных палат не ограничивается.

На решения судебных палат можно будет подавать кассационные жалобы в Трибунал.

Местонахождение всех судебных органов Европейского Союза - г. Люксембург.

Европейская счетная палата - самый “молодой” институт Европейских сообществ и Союза. Она была создана в 1977 г., а в 1992 г. была признана пятым институтом Европейского Союза.

Европейская счетная палата состоит из 27 независимых аудиторов (по одному от каждого государства-члена), назначаемых на должность Советом Европейского Союза.

Основная функция Счетной палаты - контроль за исполнением “общего бюджета Европейского Союза” посредством аудиторских проверок, заключений и инспекций. Счетная палата осуществляет проверки как по собственной инициативе, так и по запросам от других институтов Союза.

Местонахождение Счетной палаты - г. Люксембург.

Кроме пяти рассмотренных выше институтов современный Европейский Союз располагает множеством других органов и учреждений. Наиболее важные среди них:

Европейский совет - орган политической координации и политического планирования, состоящий из 28 членов: главы всех двадцати семи государств-членов (или главы их правительств), а также Председатель Европейской комиссии;

Экономический и социальный комитет - консультативный орган, состоящий из представителей “на европейском уровне” от наемных работников, объединений работодателей, других социальных классов, групп и профессий;

Комитет регионов - консультативный орган, включающий представителей органов субъектов федерации, регионального и местного самоуправления стран ЕС;

Европейский центральный банк (ЕЦБ) - орган, осуществляющий общее руководство кредитно-денежной системой ЕС и управление единой валютой евро. Вместе с центральными банками государств-членов, входящих в “зону евро”, ЕЦБ образует Европейскую систему центральных банков (см.: Экономический и валютный союз);

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) - функционирующая при Европейском сообществе банковская организация, которая осуществляет предоставление кредитов, главным образом, в целях развития “отстающих” регионов ЕС;

Обмудсман Европейского Союза (Европейский омбудсман) - назначаемое Европарламентом должностное лицо, проводящее независимые расследования по фактам нарушения порядка управления со стороны институтов и других органов Союза;

Европол (Европейское полицейское ведомство) - юридически автономное учреждение, посредством которого осуществляются взаимные консультации, информирование и координация деятельности полицейских служб государств-членов. В дополнение к Европолу аналогичное ведомство планируется создать для органов прокуратуры государств-членов (Евроюст).

Глава 3

В настоящее время ЕС включает в себя 25 государств (после присоединения с 1 мая 2004 10 новых членов). Таким образом, по сравнению с первоначальным составом, он увеличился более, чем в 4 раза. Сейчас еще три государства являются странами-кандидатами на вступление в ЕС: Румыния, Болгария, Турция. Причем вступление первых двух государств намечено на 2007 год, вопрос о вступлении Турции пока еще решается—слишком много несоответствий требованиям ЕС, преимущественно в области гарантий демократии и прав человека.

На Конференции в Афинах в 2003 году было провозглашено, что в будущем ЕС готов принять также страны Балканского полуострова.

Вступление новых членов в ЕС зависит от *трех обстоятельств*: одобрения страны-кандидата органами ЕС, положительного результата референдума в стране, желающей присоединиться, одобрения кандидата всеми государствами-членами.

Существуют условия, требования к кандидатам на принятия в ЕС: формальные (юридические) и политические.

Формальные условия (закреплены в ст.49 Договора о ЕС в ред. Ницкого договора)..

1) Государство должно быть «европейским». Данный термин не раскрывается, но практика показывает, что учитывается не только его географическое положение, а культура страны, включая культурные и правовые традиции. Например, балканские государства территориально однозначно относятся к европейскому региону в то же время даже не являются странами-кандидатами. А вот Кипр вообще полностью находится в Азии, так же как и большая часть Турции.

2) Государство, желающее стать членом ЕС, должно уважать демократические принципы конституционного строя, закрепленные в параграфе 1 статьи 6 Маастрихтского договора. Это принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, принцип правового государства.

Политические условия (требования)—установлены по итогам Копенгагенской встречи в верхах руководителей стран-участниц ЕС и Председателя Европейской Комиссии 1993 года. Эти требования называют «Копенгагенскими критериями». Это чисто политические установки и не имеют обязательной силы, в отличие от положений ст.49 Договора о ЕС (юридические требования). Тем не менее, соблюдение этих критериев может стать важным фактором для принятия решения о принятии в ЕС новых членов.

Какие же это критерии?

1) высокий уровень экономического развития, сопоставимый со средним уровнем ЕС. Слабое экономическое государство имеет мало шансов на вступление в ЕС, даже если оно отвечает юридическим условиям. Хотя, наверное, от этого требования скоро откажутся, т.к. новые государства экономически не очень сильны, не говоря уже о государствах-кандидатах. Болгария и Румыния—одни из беднейших стран Европы, тем не менее, их принимают. Видимо, большую роль играет уже политический фактор.

2) Приведение национального законодательства в соответствие с правом ЕС до вступления в Союз. Это означает, среди прочего, реформирование отраслей внутреннего национального законодательства, что может занять долгое время. Следует отметить, что речь идет именно о законодательстве, а не о правоприменительной практике. Государство может массово нарушать ПЧ, например, но если у него в законах все в порядке—то его могут принять. У Турции проблемы были связаны с тем, что турецкие законы носили явно дискриминационный характер. Сейчас она, вроде бы, приводит в соответствие.

Порядок вступления (процедура) состоит из нескольких стадий, определенных также в ст. 49 Договора о ЕС.

Стадия 1—подача заявления заинтересованным государством. Заявка должна быть подана в *Совет Евросоюза*—главный законодательный орган. Решение о принятии заявки должно быть принято единогласно, т.е. должна быть выражена поддержка всеми государствами-членами. Но еще до принятия решения Совет должен *консультироваться с Европейской Комиссией*—главным исполнительным органом, **а также получить поддержку и согласие Европарламента.**

На практике до принятия решения о вступлении ведутся длительные переговоры с Комиссией, в время которых согласовываются сроки и условия вступления, проверяется выполнение государством-кандидатом требований для вступления. Но эта стадия неофициальная.

Стадия 2. Заключение договора. Основанием для вступления (источником права) служит *Договор о присоединении*, который заключается не между ЕС и новыми государствами, а между государствами-членами, выступающими как одна сторона в договоре, и государством (государствами)-кандидатом (ами), выступающими каждое от своего имени.

Составной частью договора о Присоединении является АКТ относительно условий присоединения, в котором прописываются условия, сроки и т.д.

Стадия 3. Для вступления в силу, Договор о присоединении должен быть ратифицирован всеми государствами-участниками ЕС. Т.о., для вступления надо, помимо выполнения требований, получить поддержку каждого государства-члена, а также органа, представляющего народы Союза—Европарламента.

Считается, что количество участников будет еще увеличиваться, что вряд ли можно назвать положительной тенденцией. О намерении вступить в свое время говорила и Россия (1997), а также Марокко, Украина и другие государства.

Подробнее о договоре о Присоединении 2003 года (подписан в Афинах 16 апреля 2003—Афинский договор).

Данный договор заключен между государствами-членами ЕС и 10 новыми государствами: Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Польша, Словения, Словакия, Мальта и Кипр. Договор принят во исполнение плана, утвержденного Ницким договором, о расширении и реформировании ЕС. Предусматривалось несколько этапов расширения. На первом этапе планировалось увеличить число членов на 13. Т.о., Афинский договор оформил «первую волну» расширения.

Договор о присоединении устанавливал примерную дату, к которой он должен вступить в силу (т.е., быть ратифицированным всеми государствами)—1 мая 2004. С этой задачей справились.

Договор включает в себя Акт относительно условий присоединения. Акт делит стороны договора на государства-члены и новые государства-члены. Такой, на первый взгляд дискриминационный порядок, на самом деле оправдан, поскольку новым государствам требуется пройти процесс адаптации.

Все новые государства-члены присоединяются ко всем учредительным договорам ЕС и признают действующими на своей территории все акты, принятые институтами Союза, включая решения Суда Сообществ (ст.2).

На новые государства-члены в полном объеме распространяются положения Шенгенских соглашений (ст.3), а также всех актов, составляющих т.н. Шенгенский достижения (Шенгенской право), которое, хотя и является самостоятельным достижением государств (т.е. было принято без участия ЕС), в 1997 году было инкорпорировано в право ЕС специальным протоколом.

Т.о., Литва и Польша окончательно обязаны закрыть границы для транзита российских граждан через свою территорию по автомобильным и ж/д. Для разрешения этой проблемы, к Договору была приложена Декларация (т.е. документ, не имеющий обязательной силы) о транзите лиц между Калининградской областью и остальной частью РФ. Декларация определила возможность создания упрощенного режима для целей транзита.

Вообще, обеспечение одной из 4 свобод ЕС—свободы передвижения лиц—в новых границах, стало серьезной проблемой. Она никак специально не описывается в тексте Договора и Акта (т.е. просто говорится о свободе передвижения лиц, но не о проблеме). Однако в 11 из 14 деклараций, приложенных к Договору, об этом говорится.

Старые государства-члены опасаются, что они еще не до конца способны обеспечить свободу передвижения работников из новых государств-членов, поэтому в этой области сохраняются некоторые ограничения. Опасения связаны с резким притоком трудовых мигрантов из стран Восточной Европы в богатые страны Западной Европы. Т.к. они будут уже гражданами ЕС, на них нужно будет распространять все гарантии. Предложение значительно превысит спрос.

Помимо всего перечисленного, новые члены становятся сторонами всех соглашений, заключенных между ЕС и третьими странами и международными организациями (ЕС, являясь субъектом МП, вправе заключать подобные соглашения). В том числе, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с РФ, заключенном в 1994. Присоединение новых государств членов к этим договором происходит автоматически и оформляется специальным протоколом к тому или иному соглашению.

Новые государства участвуют в экономическом и валютном союзе, который был создан существующими членами, в качестве государств-членов с изъятием (ст.4 Договора). Это изъятие касается введения евро. Такое же изъятие действует для Великобритании, Швеции, Дании, сохранившие свои национальные валюты. Решение о переходе на евро отдельно решается на референдуме.

Акт о присоединении предусматривает численный состав институтов и органов ЕС, а также технические и финансовые положения о вступлении новых членов.

Территория и гражданство

Территория ЕС—собирательное понятие. Это пространство, на котором действуют источники и нормы права ЕС, решения его институтов. В нее входят, помимо территорий государств-членов, территории, внешние отношения которых осуществляются государствами-членами. Пример—Гибралтар, зависимая территория Великобритании. При этом, эти территории формально могут и не входить в состав территории государств-членов.

Все неевропейские владения государств-членов (Гвиана, Реюньон, Гваделупа, Мартиника, Канары, Азорские острова). На все эти территории распространяется действие права ЕС.

Но некоторые территории изъяты из-под действия договора о ЕС (при том, что ни находятся в Европе). Право ЕС может действовать на них частично (Норманнские острова и остров МЭН—Великобритания), либо вообще не действовать—Фарерские острова (Дания).

Существуют и другие изъятия из правового режима территории как пространственной сферы действия права. Например, «зона евро». Она не охватывает все государства в связи с их нежеланием или неготовностью. Но все такие государства могут в любой момент присоединиться.

Есть еще изъятие, связанное с Шенгенскими соглашениями. В Шенгенскую зону входят все государства ЕС, кроме Ирландии и Великобритании (при том, что Ирландия входит в зону евро).

Существует понятие «продвинутого сотрудничества»: государства могут делегировать органам ЕС дополнительные полномочия, помимо предусмотренных учредительными договорами. В этом случае, решения, принятые на основании этих полномочий, будут распространяться только на государства, предоставившие такие полномочия, а не на всю территорию (Раздел VII Договора о ЕС).

В отличие от межправительственных организаций, Договор о ЕС предполагает единое европейское гражданство (Гражданство Союза). Сходство с федеративным устройством. Двойное гражданство—национальное и союзное.

Гражданство влечет особые права и обязанности. Только граждане ЕС выступают полноправными субъектами правовой системы, наделяются рядом дополнительных преимуществ, которых нет у иностранцев и апатридов.

Цель—увеличение защиты прав и свобод личности в пределах ЕС и установить единые стандарты такой.

Официальные языки ЕС—государственные языки государств-членов.

Структура.

Теперь обратимся к структуре ЕС. Она отражает поэтапный характер формирования, о котором я говорил в прошлый раз.

ЕС включает в себя три структурных компонента, каждый со своим автономным правопорядком. В литературе они называются «опорами ЕС».

1 опора. Европейский сообщества—два из оставшихся: ЕС и Евроатом. Т.о., ЕС имеет в качестве составляющих две другие организации (при том, что формально они самостоятельны), каждая из которых обладает своим учредительным договором. Эти договоры, в то числе, составляют первичное право ЕС, являются его основными источниками.

2 опора. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ). В 1970-х годах появилась идея и необходимости полимтического взаимодействия в рамках европейского региона. В 1970 создано Европейской политическое сотрудничество. ОВПБ—продолжательница.

3 опора. Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере(СПСО). В рамках этой опоры ЕС координирует мероприятия государств-членов по борьбе с преступностью. Основы были заложены в 1970-е.

Несмотря на разделение на три части (опоры), он имеет единве руководящие органы (институты), единое гражданство, единый состав государств-членов.

После вступления в силу Конституции Деление на опоры должно исчезнуть.

Глава 4

Три подхода к систематизации права ЕС.: предметный, функциональный, структурный.

Предметный подход—классический, используется в различных правовых системах, в т.ч. и в российской. Это деление права по предметам правового регулирования и по методам такого регулирования. По этим основаниям право группируется в отрасли, подотрасли, институты и т.п. Право ЕС тоже можно так разделить, выделив в нем отрасли публичного и частного права, комплексные отрасли. Исторически, больше всего норм относятся к экономической сфере. Но последнее время расширяется предмет ведения, поэтому появляется Европейское конституционное право, аграрное, административное и пр.

Функциональный подход—систематизация права в зависимости от причин принятия конкретных норм и их назначения. Выделяют институционное право и материальное право.

Институционное (институциональное) право—нормы, регулирующие устройство и компетенцию Союза в рамках трех опор, определяют статус и полномочия институтов и органов Союза. Например, учредительные договоры.

Все остальные нормы, посредством которых регулируются разные стороны общественной жизни (материи, содержания)—материальное. Термин «материальное» здесь не противостоит «процессуальному», как это обычно принято.

Материального права больше. Внутри него иногда выделяются самостоятельные группы норм, отрасли: внешнеэкономическое право ЕС, право общего рынка и т.д.

Институциональное право содержится, в основном, в первичном праве, а материальное—во вторичном.

И, наконец, наибольший интерес представляет структурный подход, в соответствии с которым право Союза делится на части по *своей структуре*.

Следует отметить, что Евросоюз не издает нормативных актов от своего имени. Все регламенты, директивы и пр. принимаются институтами Союза от имени его опор (чаще всего, от имени Европейского Сообщества), что отражается в реквизитах документа. Во всех документах обязательно указывается в рамках какой опоры они приняты, за исключением, о котором я скажу чуть позже.

Существует 6 компонентов внутри структуры права Союза.

Первая часть—это право Сообществ (т.н. коммунитарное право)—самая старая часть. Данная часть подразделяется на два элемента, по числу сообществ (раньше на три). Самый большой объем, разумеется, у права ЕС.

Все НА, принимаемые в рамках коммунитарного права, принимаются от имени конкретного сообщества. В реквизитах документа используется соответствующая аббревиатура. Например, акты Европейского сообщества (принятые от имени Европейского сообщества, т.е., по вопросам предмета ведения Сообщества; акты, принятые в рамках первой опоры) обозначаются кодом ЕС (во французском варианте CE).

Если вы столкнетесь с какими-либо европейскими нормативными актами, всегда можно по названию определить, в рамках какой опоры он принят. Может быть такой вариант: Directive 2002/ 28/EC.

В директивах сначала указывается год принятия.

Вторая часть—право в рамках ОВПБ (действует на основании Раздела V Маастрихтского договора—Положения об общей внешней политике и политике безопасности). Акты, принятые институтами Союза в рамках ОВПБ также имеют свой шифр: CFSP (Common Foreign and Security Policy); PESC (Politique étrangere et de securite commune). Таким образом, решение, например, Совета в рамках ОВПБ (например, «Об учреждении Военного комитета ЕС) от 22 февраля 2001 года будет носить номер 2001/79/CFSP.

Третья часть—право в рамках СПСО (источник—Раздел VI Договора о ЕС). Шифром здесь выступает аббревиатура от первоначального названия опоры—сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (Justice and Home Affairs—JHA; Justice et affaires interieures—JAI). Это могут быть акты об учреждении полицейских учебных заведений, рекомендации об оказании правовой помощи и пр.

Четвертая часть—правила, закрепляющие основы правового положения Евросоюза в целом. Несмотря на разделение право по опорам, существует и объединяющий элемент. Это первое исключение. Такие нормативные акты специальным шифром не обозначаются, да их и немного—это отдельные части учредительных договоров. Сюда относятся нормы, закрепляющие порядок пересмотра учредительных документов, вступления новых государств и другие наиболее важные вопросы, включая принципы и цели деятельности.

Такие нормы содержатся в Первом и двух последних разделах Договора о Евросоюзе; они действуют на все три опоры Союза. Эти нормы—не результат нормотворческой деятельности институтов ЕС, а содержатся в международном договоре, определяющем, в том числе, статус норм вторичного права.

Пятая часть—«право прав человека», нормы, закрепляющие основы правового положения человека и гражданина в Евросоюзе. Эти нормы также охватывают все три опоры и также не содержат специального шифра. Например, если Совет принимает Регламент, затрагивающий права и свободы граждан, он не будет иметь специального шифра, значит, он будет распространяться на все три опоры.

Главным источником этих норм выступает опять же часть Договора о Евросоюзе (часть 2—«Гражданство Союза», она же включена в Договор о Европейском Сообществе), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 (документ Совета Европы; Евросоюз инкорпорировал этот документ в свою правовую систему), Хартия Евросоюза об основных правах 2000 г.

Шестая часть—право Шенгенских соглашений (шенгенское право). Изначально оно существовало отдельно от права ЕС, но с 1 мая 1999 г.—часть права ЕС (особый компонент). Источники шенгенского права—Шенгенское соглашение 1985 и Шенгенская конвенция 1990 г. Они уступают по юридической силе остальным источникам права Союза. Их даже иногда называют «третичным правом». Исполнительным органом Шенгенских Соглашений является Шенгенский исполнительный комитет, поэтому документы шенгенского права имеют шифр SCH/Com-ex

Т.о., наиболее развитой структурной частью является коммунитарное право, т.е. право Европейских сообществ.

Глава 5

Что же такое компетенция (в правовом смысле)? Компетенция—это совокупность предметов ведения и полномочий ЕС. При этом, *предмет ведения*—это сферы общественной жизни, в отношении которых ЕС может принимать решения. *Полномочия*—это права и обязанности Союза в подведомственных ему сферах общественной жизни. Полномочия осуществляются институтами Союза.

Компетенция ЕС является властной компетенцией, т.к. она подразумевает издание нормативных актов, содержащих общеобязательные нормы и индивидуальные предписания, в т.ч. в отношении граждан.

Компетенция ЕС появилась у него в результате делегирования ему государствами-членами части своих суверенных прав. Т.е. по сути, речь идет о компетенции ЕС по отношению к государствам-членам и их гражданам и юридическим лицам.

Компетенция постоянно возрастала. Изначально компетенция Сообществ носила специальный характер. Например, в случае с ЕОУС, компетенция Сообщества затрагивала только две сферы—угледобывающую и сталелитейную промышленность. Позже предметом ведения стала вся экономическая система. С 1993 г.—момента вступления в силу Договора о ЕС—компетенция ЕС стала носить общий характер (все сферы общественной жизни).

Говоря о компетенции ЕС, мы имеем в виду совокупную компетенцию трех опор ЕС: Европейского сообщества, Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и компетенции по вопросам сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО).

В прошлый раз говорилось о структуре Союза, о его трех опорах, между которыми и была разделена компетенция Союза по сферам. Формально, в ведении Европейского сообщества (Евратом практически не участвует функционировании Сообществ, поэтому речь пойдет преимущественно о ЕС) находится вся социально-экономическая сфера, в ведении ОВПБ—внешнеполитическая сфера; в ведении СПСО—сфера охраны правопорядка.

Т.е., мы говорим о компетенции (полномочиях и предметах ведения) институтов Союза в рамках трех опор

Понятно, что такое деление весьма условно, т.к., например, внешнеполитическую функцию Союз осуществляет в рамках всех трех опор, а правоохранительная деятельность СПСО ограничивается только уголовным правом, чего явно недостаточно. Вопросы гражданских и административных правонарушений находятся также в ведении Сообщества.

Итак, мы видим, что компетенция Союза в рамках трех опор является крайне однородной. Наибольшая часть сосредоточена в рамках ЕС, далеко не только по экономическим вопросам. У СПСО и ОВПБ значительно меньше. Исторически это было связано с тем, что государства не хотели сразу отдавать свой суверенитет во всех сферах, поэтому ограничились только экономическим. Этим же, кстати, объясняется и формирование структуры Союза в рамках трех опор, а не на основе единой организации. Ведение независимой внешнеполитической деятельности—один из основных элементов государственного суверенитета, поэтому еще в 1970, когда образовалось Европейское политическое сотрудничество, внешняя политика была отделена от Сообществ и передана в ЕПС (регулярные встречи МИДов, ПолитКомитет в составе политических директоров от каждого государства-члена и т.д.), которая была формой межправительственного сотрудничества. Кстати, ОВПБ и СПСО не являются самостоятельными организациями (в отличие от Сообществ). Сотрудничество в этих двух областях происходит на основании соответствующих разделов Маастрихтского договора. При этом, прямо указано, что Сообщества—главная опора, а ОВПБ и СПСО—дополнительные.

По сути, из всех трех опор, Европейское Сообщество имеет наиболее выраженный наднациональный характер, в отличие от ОВПБ и СПСО, которые имеют межправительственную форму.

Очень важно, что, несмотря на общие высшие руководящие органы Союза (институты), их полномочия в рамках разных опор (а фактически- в разных сферах) имеют разную силу и качество. Например, решения Комиссии или Совета в рамках внешнеполитического сотрудничества, скорее всего, не будут иметь общеобязательный характер.

Компетенция Евросоюза в рамках Первой опоры (Компетенция Европейского сообщества)

Европейское сообщество в настоящий момент—основной элемент первой опоры. С момента образования Евросоюза и удаления слова «экономическое» из названия, оно занимается практически всеми сферами общественной жизни (культура, здравоохранение, образование, в т.ч. некоторые вопросы правоохрнительного характера (визовая политика, убежище, гражданский процесс, административные правоотношения и пр.).

У Сообщества есть собственная правосубъектность, не зависящая от правосубъектности Союза. Эта правосубъектность в т.ч. и международная, т.е. Сообщество может самостоятельно заключать международные соглашения, сделки. Поскольку есть правосубъектность, то можно говорить о «компетенции Европейского сообщества», а не о компетенции Евросоюза в рамках Сообщества.

Компетенция Сообщества может быть поделена на исключительную и совместную (по отношению к государствам-членам). Исключительная Компетенция затрагивает сферы, где институты Союза (и, соответственно, Сообщества) принимают решения самостоятельно. Это сферы, отнесенные к исключительной компетенции Сообщества, Договором о Евросоюзе: установление единого таможенного тарифа, правовое регулирование свобод общего рынка, эмиссия евро.

Совместная компетенция—все остальные вопросы. Здесь уже НА могут издаваться как на уровне Сообщества, так и на уровне государств-членов. Но в случае противоречия—применяется коммунитарное право (принцип верховенство права Союза).

Компетенция Сообщества имеет юридический источник. Это Учредительный договор 1957 г., с внесенными поправками. В нем определены предметы ведения и полномочия. Процедура наделения Сообщества компетенцией является очень сложным. Кратко его можно изложить так.

Если проводить сравнение с национальной конституцией какого-либо государства (а Договор очень схож с конституцией), то в ней, как правило, четко определяются полномочия всех органов государственной власти и определяется круг вопросов (предметы ведения), которыми им предстоит заниматься. Здесь же установлен следующий механизм. В первой части Договора (Общие положения) закрепляются сферы деятельности сообщества (очень кратко): общий рынок, общая торговая политика ит.д. Каждому пункту из этого перечня соответствует определенный раздел в части 3 Договора (Политики Сообщества), где устанавливаются конкретные вопросы ведения Сообщества.

Например, в Первой части (ст.3) указано, что Сообщество проводит общую транспортную политику. Тогда в Части 3 будут статьи с указанием тех аспектов транспортного сектора, которые вправе регулировать Сообщество (безопасность перевозок, международные перевозки внутри территории ЕС, тарифы).

Также в части 3 содержатся полномочия органов и институтов Сообщества. Указывается, в каком случае должен действовать тот или иной орган. Например, установление правил

международных перевозок осуществляется в одном случае Советом вместе с Европарламентом, а в другом—только Советом. Вопросами тарифов заведует Комиссия. Получается, что по каждому конкретному вопросу происходит разделение полномочий органов. Вместо унификации (допустим, Совет всегда принимает решения в определенных случаях)—максимальное усложнение.

Эти нормы называются «уполномочивающие нормы». При принятии НА, институт ЕС в Преамбуле должен сослаться на такую статью, найти которую бывает очень трудно, т.к. часто разные статьи касаются схожих вопросов общественной жизни. А неверный выбор уполномочивающей статьи—основание для отмены решения Судом. И Суд часто отменял решения на этих основаниях.

Предметы ведения и сферы деятельности

Выделяют 4 компонента предметов ведения: общий рынок, сфера политики, экономический и валютный союз, международные отношения.

Общий рынок

Это первый из предметов ведения. Суть общего рынка—в полной отмене национальных препятствий рыночным и торговым связям в пределах территории ЕС, что влечет за собой слияние национальных рынков государств-членов в единый рынок, который стал внутренним рынком Союза. Полная экономическая интеграция!

«Внутренний рынок представляет собой пространство без внутренних границ, в котором согласно положениям настоящего Договора обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов» (параграф 2 ст.14 Договора о ЕС).

Деятельность Сообщества в сфере общего рынка заключается в утверждении принципа единства экономического пространства внутри ЕС и защите от нарушений «свобод» общего рынка. В настоящее время Сообщество охраняет принципы единого экономического пространства от нарушений со стороны государств-членов. Т.о., основная нагрузка ложится на судебные и исполнительные органы, имеющие функции административного принуждения (Комиссия).

Сфера политики

В сферах политики Сообщество вправе осуществлять меры регулятивного и управленческого характера (в отличие от общего рынка, где меры были в основном охранительного толка). Цель—повышение общественного благосостояния.

Меры: правотворчество, мониторинг, прогнозирование, планирование, финансирование программ и проектов. В разных сферах политики полномочия разные. Например, в сфере общей аграрной политики полномочий у Сообщества гораздо больше, чем в сфере образования и культуры, где Сообщество преимущественно помогает государствам-членам и поддерживает их инициативы.

Часть 3 (Политика Сообщества) подробно перечисляет направления политики ЕС, предметы его ведения и правовой режим конкретных политик.

Аграрная политика, антимонопольная политика, транспортная политика, налоговая политика, социальная политика, региональная политика, экологическая политика, промышленная политика (укрепление конкурентоспособности промышленности Сообщества), здравоохранение, развитие трансъевропейских сетей сообщения, научно-техническая политика, защита прав потребителей, энергетическая политика, защита гражданских прав, политика в области туризма, молодежная политика.

Политика занятости, визовая политика, политика в области предоставления убежища, иммиграционная политика, координация деятельности таможенных служб государств-членов (добавлены Амстердамским договором).

Экономический и валютный союз

ЭВС—переход к более высокой степени интеграции. ЭВС—особый комплекс предметов ведения Сообщества.

В рамках ЭВС осуществляется координация всей экономической политики государств, в т.ч., контроль за состоянием национального бюджета (экономический союз). Кроме того, вводится единая денежная единица, заменяющая национальные валюты (валютный союз).

Международные отношения

ЕС взаимодействует с другими странами в качестве единого представителя всех стран и народов, входящих в него (сейчас это чаще делает Союз), является субъектом международного права.

ЕС проводит свою внешнюю политику. Договором предусмотрено три направления внешней политики Сообщества: 1) внешнеторговая политика (общая торговая политика), в рамках которой устанавливается и меняется общий таможенный тариф, а также устанавливаются единые принципы в отношении экспортной политики, антидемпингового регулирования.

2) Содействие экономическому развитию развивающихся стран (политика в сфере сотрудничества в целях развития)—оказание финансовой помощи.

3) ассоциация с заморскими странами и территориями с целью увеличения торговли и совместного содействия экономическому и социальному развитию. Здесь: установление особых отношений с территориальными единицами государств-членов, расположенными за пределами Европы и не вошли в состав Сообществ. В настоящее время таких территорий 25 (у Франции, Нидерландов, Великобритании и Дании).

Также в Договоре указывается на необходимость установления тесных отношений с международными организациями (ООН, ГАТТ (ВТО), Совет Европы).

ЕС может заключать международные соглашения по вопросам внешнеторговой политики, торговли услугами и коммерческими аспектами интеллектуальной собственности (в ред. Ниццкого договора).

ЕС вправе заключать соглашения об ассоциации с другими государствами. Это, однако, не означает, что государства или международные организации становятся членами или кандидатами в члены ЕС. Просто ЕС как субъект МП вошел в другую ассоциацию.

Международная правосубъектность, тем временам, не ограничивается компетенцией, прописанной в Договоре. Решения Суда Сообществ, имеющие прецедентную силу, придали Сообществу компетенцию заключать международные договоры по любым вопросам, которые урегулированы его внутренним законодательством. Т.е., если Сообщество издало нормативный акт по какому-то вопросу, входящему в его предмет ведения, оно автоматически вправе по этому вопросу заключать международный договор. Соответственно, без такого внутреннего акта заключить договор нельзя.

Более того, право Сообществ заключать международные договоры носит исключительный характер. Если ЕС заключило договор по какому-либо вопросу, государство-член не вправе вступать в договорные связи с третьими странами по этому вопросу. Это вытекает из принципа верховенства права ЕС. В противном случае, государства имели бы возможность отступать от обязательств, взятых на себя ЕС.

Т.о., международная правосубъектность ЕС выше, чем у организаций, но ниже, чем у государств.

Односторонние меры, которые принимаются ЕС в сфере международных отношений: издание НА, меры поощрительного характера (оказание помощи третьим странам, например, ТАСИС); экономические санкции (вводились против Югославии, СССР-в 1981). Экономические санкции означали полное либо частичное прерывание экономических отношений с одной или несколькими третьими странами (ст.301 Договора).

Двусторонние (многосторонние) меры: -заключение международных договоров, которые являются источниками права ЕС и Союза в целом. Кроме того, накладывая обязательства на каждое отдельное государство-член, они, таким образом, становятся источниками внутригосударственного права. Международный договор ЕС может быть прямого действия, если нормы в нем «сформулированы достаточно ясно и точно» (согласно прецедентному праву Суда). Такой же принцип, как и в случае с учредительным документом Союза.

Если предмет договора охватывает лежит одновременно в рамках правосубъектности Сообществ и правосубъектности государств-членов, заключается смешанный договор. С одной стороны—сообщества плюс государства-члены, а с другой—третье государство (а) или международная организация (пример—Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией). Смешанный договор подлежит ратификации государствами и утверждению Европарламентом.

-участие в международных конференциях

-членство в международных организациях (ВТО)

-Дипломатические отношения с третьими странами (право посольства). В Брюсселе открываются миссии государств, верительные грамоты—Председателю Комиссии и Председателю Совета. ЕС не имеет посольств. Но есть представительства (делегации) Европейской Комиссии.

Это все были предметы ведения и сферы деятельности. Теперь—к полномочиям.

Полномочия Европейского сообщества

Законодательные полномочия—полномочия по осуществлению правового регулирования общественных отношений через издание нормативных актов. Реализуются в лице Европарламента и Совета (нормотворчество—главная сфера деятельности). Плюс Комиссия. В сфере экономического и валютного союза законодательные полномочия есть также у ЕЦБ. Основные формы реализации законодательных полномочий—регламент и директива, т.е. НА, имеющие обязательную силу.

Финансовые полномочия Сообщества—полномочия по установлению и контролю расходов и доходов Сообщества. Реализация—в форме принятия бюджета, единого для обоих сообществ, принимается ежегодно («Общий бюджет Евросоюза»). Бюджет утверждается совместно Европарламентом и Советом (процедура совместного принятия решений). В актах ЕС появился термин «бюджетная власть»--Парламент и Совет.

При этом источники доходов ЕС утверждаются без участия Европарламента специальными решениями Совета, подлежащим ратификации государствами-членами. Существуют три основных источника доходов ЕС—отчисления от государств-членов (в зависимости от ВВП, не более 1.27 % от совокупного ВВП всех стран-членов Союз, отчисления от налога с оборота, таможенные доходы.

Исполнительно-распорядительные полномочия—осуществление текущего управления общественной жизнью. Осуществляет Комиссия. Административные меры принимают также Совет, ЕЦБ, агентство по окружающей среде, и пр.

Специальная форма реализации полномочий—принятие решения, т.е. индивидуального акта. Штрафы чаще всего в форме решений.

Юрисдикционные полномочия—разрешение правовых споров, которые возникают в ходе практического применения правовых норм. Реализуется Судом и Трибуналом первой инстанции в форме судебных решений. Судебные решения являются источниками прецедентного права Союза.

Контрольные полномочия—контроль выполнения норм права ЕС. Реализуется всеми институтами. Комиссия—за государствами и частными лицами, Совет и Парламент—за Комиссией, Суд-контроль за всеми.

Омбудсман и Счетная палата являются специальными независимыми органами контроля (проводят проверки и расследования, по результатам—доклад в Совет и Парламанет).

Внешнеполитические полномочия—полномочия по заключения международных договоров и иных мер по взаимоотношению с другими странами. Комиссия представляет и ведет переговоры о заключении договоров, заключает договоры Совет, наиболее важные требуют одобрения Парламента.

Полномочия по принятию рекомендательных и поощрительных мер—поддерживающие программы и меры содействия (по поддержке отдельных отраслей хозяйства). Поддержка культуры, науки, образования, помощь иностранным государствам. Реализуются специальными фондами—Европейский социальный Фонд, Фонд регионального развития, а также Европейский инвестиционный банк.

Полномочия по рекомендательным мерам не ограничены. Реализуются всеми органами ЕС в форме резолюций, деклараций, заявлений. В Договоре специально закрепляются две формы актов, издающихся институтами: Советом или Советом вместе с Парламентом, Комиссией, ЕЦБ. Это рекомендации и заключения.

Компетенция Евросоюза в рамках Общей внешней политики и политики безопасности

Поскольку ОВПБ—не самостоятельная организация, а сфера деятельности Союза и одна из его опор, следует говорить именно от компетенции Союза в рамках Третьей опоры. Источником компетенции в рамках ОВПБ служит раздел V Договора о Евросоюзе.

В тексте сказано, что охватывает все сферы общей внешней политики и политики безопасности, т.е. в принципе не ограниченная компетенция. Однако мы видим, что внешняя политика в значительной степени входит также в компетенцию Европейского Сообщества. Но эта фраза значит, что нет таких сфер международных отношений государств-членов, в которые Союзу запрещено было бы вмешиваться в рамках ОВПБ. На первый взгляд—серьезное ограничение суверенитета. Но с другой стороны—возможности вмешательства в рамках ОВПБ, т.е. фактически компетенция в рамках ОВПБ крайне ограничена.

Договоры о Сообществах имеют приоритетную силу по отношению к Договору о Союзе. Т.о., в рамках ОВПБ Союз осуществляет только те мероприятия, которые выходят за рамки компетенции Сообществ. Можно сказать, что в рамках ОВПБ Союз осуществляет второе направление внешней политики, касающееся, в том числе охраны международного мира и безопасности, формирование общей оборонной политики.

Полномочия в рамках ОВПБ

Поскольку только внешняя политика, то полномочия слабее, т.к. Союз не вправе издавать обязывающие акты для третьих стран. Кроме того, в рамках второй и третьей опор ограничение суверенитета государств-членов значительно меньше.

Основными органами при принятии решений—Совет Евросоюза и Европейский Совет, т.е. межправительственные структуры. У государств—право вето по важнейшим вопросам. Итак, основные полномочия в сфере ОВПБ:

Определение общих принципов и общих ориентиров внешней политики и политики безопасности, в том числе в областях, имеющих оборонный характер.

От имени Союза такие принципы и ориентиры устанавливаются Европейским Советом. Они закрепляются в заключениях Европейского совета, которые он принимает по итогам сессии (сессии 2-4 раза в год).

Выработка общей стратегии Союза по отношению к отдельным странам и регионам планеты

Стратегии вырабатываются в тех областях, где государства-члены имеют общие интересы. Общая стратегия является правовым Актом, не имеющим обязательной силы. Это документ, определяющий план действий Союза в отношении конкретных регионов (в отличие от принципов и ориентиров, которые определяют внешнюю политику в целом). Определяются цели политики Союза в отношении определенных стран. Например, Общая

стратегия в отношении Украины и Средиземноморья. Или «Общая стратегия Союза по отношению к России».

Стратегии утверждаются Европейским Советом по предложению Совета Евросоюза.

Принятие общих позиций в международных отношениях

Общая позиция—точка зрения Союза по конкретным проблемам географического или тематического характера. Общая позиция направлена уже на решение конкретных задач внешней политики. «Общая позиция по отношению к Афганистану».

Общая позиция также является документом, который издается Советом Евросоюза.

Общие акции (осуществление практических мер)

Общая акция—документ, на основании которого Союз осуществляет оперативные действия на международной арене. Это могут быть отправка наблюдателей на выборы или в район вооруженного конфликта, назначение специальных представителей Союза. В будущем, после создания Сил быстрого реагирования, Общие акции будут издаваться для использования военного контингента. Общие акции принимает Совет.

Государства-члены уведомляют Совет о том, какие меры они принимают для выполнения общей акции. Государства также обязаны учитывать общие акции при выработке собственной позиции и осуществлении действий. Если есть экстренная необходимость, государства могут предпринять шаги с учетом главных целей общей акции, незамедлительно уведомив об этом Совет.

В рамках ОВПБ Совет также может принимать нормативные акты для реализации общих стратегий, общих позиций и общих акций. Правда, такие акты будут касаться внутренних аспектов внешней политики. Например, решение Совета об учреждении Военного штаба Союза (22.01.2004).

Заключение международных договоров. В тексте Маастрихтского договора не было предусмотрено самостоятельного заключения договоров Союзом. Амстердамский договор внес поправки, наделив Союз таким правом в рамках ОВПБ. Т.о., это стало элементом компетенции Союза в рамках второй опоры. В качестве стороны будет выступать либо Совет, либо Союз в целом.

В рамках ОВПБ предполагается формирование общей оборонной политики Евросоюза (впервые предусмотрено Маастрихтским договором). Ст.17 Договора: решение о создании общей обороны принимается Европейским Советом, который затем рекомендует государствам-членам принять соответствующие меры в рамках конституционных процедур.

Общая оборонная политика не исключает продолжения членства государств-участников Союза в НАТО, она должна быть совместимой с НАТО, но при этом независимой от нее. Процесс формирования общих вооруженных сил займет еще долгое время, тем более, что он не находит пока массовой поддержки населения и очень дорог. Кроме того, на сегодняшний день у Союза нет явного противника, который мог бы представлять военную угрозу.

Тем не менее, решение (политического характера) о создании сил быстрого реагирования было принято в 1999 в Хельсинки. В рамках Союза предполагается создание воинского контингента 50-60 тыс. человек (можно увеличить до 100.000) для участия в операциях по предотвращению и разрешению международных конфликтов. Управление будет осуществляться специальными органами: Комитет по вопросам политики и безопасности, Военный комитет, Военный штаб (все три созданы в 2001).

Компетенция Евросоюза в рамках Сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (третья опора)

Задача Союза в рамках СПСО—формирование общей политики в сфере борьбы с преступностью, которая бы осуществлялась институтами Союза.

Источником компетенции является Раздел VI Маастрихтского договора (в редакции Амстердамского и Ниццкого договоров).

Главный объект—борьба с транснациональной преступностью, которая увеличилась в связи с открытием границ. Приоритеты СПСО—тяжкие и особо тяжкие преступления: терроризм, торговля людьми, преступления против детей, наркоторговля, торговля оружием, коррупция, мошенничество. Большинство транснациональных преступлений составляют именно эти.

Основные направления уголовной политики и сотрудничества государств-членов.

Два основных момента: сотрудничество полицейское и сотрудничество органов правосудия.

Полицейское сотрудничество осуществляется в виде а) оперативно-розыскной деятельности—т.н. «оперативное сотрудничество» полицейских, таможи, иных органов.

Б) информационное сотрудничество—сбор, хранение, обработка информации, в основном через Европол.

В) подготовка кадров и криминалистическое обеспечение (обучение, стажировки, обмен опытом, использование оборудования и т.д.

Г) особое сотрудничество в области криминалистических исследований (методы и способы расследования преступлений).

Сотрудничество в сфере правосудия включает в себя:

А) Расследование уголовных дел и исполнение наказаний. Для реализации этого положения создан Евроюст

Б) выдача преступников—облегчение экстрадиции

В) обеспечение взаимного соответствия правил, применяемых в государствах-членах (процессуальное право) Это как раз проявление одной из задач Союза в целом—гармонизации законодательства.

Г) Разграничение подсудности уголовных дел между государствами для предотвращения споров

Д) Гармонизация норм уголовного права в сфере организованной преступности, терроризма, торговли наркотиками.

Полномочия и акты Союза в уголовно-правовой сфере.

Указаны в ст.34 Договора о Евросоюзе. *Во-первых*, принятие общих позиций (определяют подход Союза к определенным вопросам). Общие позиции не содержат правовых норм, поэтому их издают редко, т.к. в уголовно-правовой сфере (в отличие от международной) они малоэффективны. Общие позиции издаются Советом.

В-вторых, разработка договоров и соглашений между государствами-участниками и рекомендация государствам их подписать и ратифицировать. Текст Конвенции разрабатывается Советом, но она вступает в силу только в порядке, предусмотренном для международных договоров. Конвенция должна быть ратифицирована половиной стран-участниц для вступления в силу (до Амстердама—все страны).

В-третьих, издание нормативных и индивидуальных актов в области борьбы с преступностью. Совет может принимать рамочное решение и решение.

Рамочное решение играет роль «основ законодательства» в сфере СПСО.

Решение Совета имеет обязательную силу. Иногда решение может быть нормативным актом (т.е. содержащим обязательные для всех нормы права). Ни решение, ни рамочное решение, *не являются актами прямого действия*, т.е. на их основе должен быть принят соответствующий национальный акт.

В-четвертых, у Союза в рамках СПСО есть юрисдикционные полномочия—полномочия разрешать конфликты при помощи Суда Сообществ.

В-пятых, координация и содействие деятельности правоохранительных служб государств-членов. Для этой цели созданы Европол и Евроюст. Правила, регулирующие деятельность Евроюста, приняты Советом.

В-шестых, заключение международных договоров по вопросам СПСО. Т.к. это полномочие по характеру относится ко второй опоре (обеспечение безопасности), ст.38, где прописана возможность заключать договоры в рамках СПСО, отсылает к правилам в рамках ОВПБ, т.е. к Разделу V Договора о Евросоюзе.

Глава 6

Говоря о принципах права Союза, следует сразу отметить, что речь пойдет, в сущности, о трех элементах:

1. принципы, определяющие соотношение права Союза с национальным правом входящих в него государств (это два принципа: верховенство права Союза и принцип прямого действия);
2. принципы, определяющие основные начала права Союза, его основные черты как отдельной правовой системы—это т.н. «общие принципы» права Союза;

3. принципы, касающиеся и распространяющие свое действие на отдельные отрасли и институты права Союза—специальные принципы.

Элемент первый. Соотношение права Союза с правом государств, в него входящих, определяется двумя принципами.

1) Принцип верховенства права Союза. В целом, это значит, что нормы права Союза имеют большую юридическую силу, чем нормы права государств-членов. Необходимо сказать, что этот принцип не закреплен в учредительных договорах Сообществ и Союза; его *источником, местом формального юридического закрепления* стали решения Суда Сообществ, т.е. прецедентное право Сообществ.

Впервые такое закрепление произошло в 1964 году в решении Суда по делу «Коста против ENEL», которое рассматривалось в одном из итальянских судов, направившим в Суд Сообществ преюдициальный запрос по данному делу. В этом решении Суд подчеркнул, что правовая система ЕС отлична от простых международных договоров, она стала частью системы государств-членов → национальные суды должны применять ее нормы.

Суть дела: в 1962 году в Италии была осуществлена национализация производства и распределения электроэнергии, была создана государственная электрическая компания ENEL. Ей были переданы все предприятия электроэнергетики. Коста, адвокат из Милана, был акционером одного из АО, которое было национализировано. Он отказался от уплаты в установленном объеме платы за электричество, который был выставлен национализированным АО. Мотивировка—Закон о национализации нарушает статьи договора о ЕС (1957) и ведет к ущербу финансовых интересов. Третейский суд Милана обратился в Суд сообществ.

Согласно решению Суда, тот факт, что государства-члены ЕС однажды передали в правовую систему Сообществ ряда прав и обязанностей и закрепили это в учредительном договоре, означает, что впоследствии их суверенные права будут постоянно ограничены, и никакой односторонний акт, принятый после учредительного договора (в данном случае—Закон о национализации), не может противоречить основам Сообществ.

Характерно, что данное решение *остается прецедентом* и по сей день, все суды ЕС должны его учитывать. Оно не раз не пересматривалось (это бывает далеко не со всеми решениями!!!).

Вторым «знаковым» делом для данного принципа стало дело «Симменталь» 1978 года. Здесь принцип верховенства права был описан подробно. В частности, говорилось, что *предписания права Сообществ должны единообразно и полностью выполняться всеми членами Сообществ с момента их вступления в силу и до окончания их действия.*

Также указывалось, что «в соответствии с принципом приоритета права Сообществ, соотношение между предписаниями НА Сообществ и актов национального права такое, что с момента вступления в силу права Сообществ, все противоречащие им нормы национального права автоматически не подлежат применению. Более того, с этого момента нельзя принимать новые нормы, если они будут противоречить праву Сообществ.

Исключения из данного принципа все же бывают. Это может произойти в том случае, *если право ЕС вступит в конфликт с конституцией* того или иного государства-члена.

С одной стороны, исходя из решения по делу «Симменталь», государств не могут ссылаться на то, что их конституция не позволяет им выполнить право Сообществ. *С другой стороны*, не стоит забывать, что **Сообщества создавались суверенными государствами для реализации совместных задач. Именно сохранение суверенитета (несмотря на значительные ограничения) предполагало, что конституции будут все же выше права сообществ** (как, например, в России, Конституция в иерархии НА стоит выше международного договора).

Так или иначе, чаще всего, этот вопрос решался высшим судебным органом того или иного государства, либо шли на изменение конституции, чтобы она соответствовала праву ЕС.

Так, например, в **Конституции Ирландии** верховенство права Союза прописано в тексте. Ряд государств, перед ратификацией Маастрихтского договора, приводили в «порядок» свои конституции.

Еще пример: в **1996 году Государственный Совет Бельгии** (это высший административный суд) признал приоритет одного из нормативных актов Сообщества над национальной Конституцией.

В **1999 года Конституционный суд Австрии** признал превосходство НА Союза над Конституцией. Характерно, что в обоих случаях речь шла о признании приоритета над национальным правом даже не учредительных договоров, а текущих актов ЕС.

Вместе с тем, в **1970-х годах Федеральный конституционный суд ФРГ** потребовал от Сообществ, под угрозой отказа от признания верховенства права ЕС, обеспечить юридическое признание и закрепление механизмов защиты основных прав личности. КС мотивировал это тем, что в Конституции ФРГ такие нормы были. После этого, кстати, и была произведена рецепция Конвенции о защите ПЧ и основных свобод.

Кроме того, в настоящее время **принцип верховенства права касается не всего права Союза, а только права в рамках Первой опоры—Европейского Сообщества**. Здесь все нормы носят обязательный характер.

В рамках Второй и Третьей опор (ОВПБ и СПСО) принимаемые нормы права не подпадают под перечисленные судебные прецеденты. Вообще, вопрос остается открытым. В Конституции Евросоюза предполагается перенесения принципа верховенства и на эти две опоры (впрочем, тогда и понятия «опор» уже не будет). Но пока еще верховенство распространяется только на коммунитарное право.

Итог: можно сделать как минимум три вывода из сказанного.

- Если одно и то же правоотношение урегулировано нормами права Союза и национального права и эти нормы не соответствуют друг другу, то национальный суд (или другой орган) должен вынести решение на основе нормы права Союза, а право национальное не применять;

- Национальные суды должны толковать национальное право в соответствии с нормами права Союза. Это необходимо для «гармонизации» двух правовых систем—ЕС и соответствующего государства;
- В случае противоречия между высшими актами Союза (учредительными договорами) и актами более низкого уровня, национальный суд не вправе сам решать, что именно ему применять. Он должен направить запрос в Суд сообществ. Суд, в свою очередь, может признать акт недействительным, только тогда национальный суд разрешает дело на основе непосредственно положений учредительного договора.

2) Принцип прямого действия права Евросоюза.

Данный принцип означает, что **нормы права Союза наделяют физические и юридические лица правами и обязанностями, которые подлежат судебной защите.**

В отличие от принципа приоритета права Союза, *принцип прямого действия распространяется не на все источники права Союза.* Решение о прямом действии того или иного источника права Союза может приниматься национальным судом, который при необходимости обязан обратиться с запросом в Суд сообществ.

В отличие от международного права, которое направлено только на государства и международные организации, и которое не может распространять свое действие непосредственное на физических и юрлиц, право ЕС имеет такую возможность. *Даже если формальными адресатами права являются государства-члены, косвенным образом оно (право) порождает права для частных лиц, и они могут защищать эти права в суде, ссылаясь прямо на нормы права ЕС.* (например, на правительства возлагается обязанность обеспечить недискриминацию, на практике это означает, что у частных лиц есть право по отношению к государству или Союзу в целом на защиту от дискриминации.).

Если говорить об **источниках принципа прямого действия**, то в учредительных договорах такое действие предусмотрено только для двух источников права Союза—*регламентов (т.е., нормативных актов) и решений (т.е., индивидуальных актов).* Это значит, что их прямое действие не может оспариваться и применяется автоматически.

Прямое действие остальных источников права Сообществ было по большей части, определено в **прецедентном праве.**

Содержание принципа было сформулировано в решениях Суда сообществ. Наиболее известное дело—*«Van Gend and Loos против Управления финансов Голландии»* 1963года.

Суть дела: в 1960 году транспортная фирма Ван Генд ввезла из Германии в Голландию химические продукты. В это время Управление финансов Голландии ввело повышенные таможенные тарифы, что привело к повышению экспортной пошлины до 8%. Фирма решила, что это не соответствует ст.12 Договора о ЕЭС (теперь это ст.25 Договора о ЕС—запрет на таможенные сборы и пошлина между государствами-членами).

Голландское правительство апеллировало к тому, что для вступления в силу этой статьи, как и любого положения любого международного договора (а Договор о ЕС был именно международным договором, заключенным по всем правилам международного договора)

необходимо решение национальных государственных органов. (В России, например, до недавнего времени тоже считалось, что международный договор не может действовать напрямую).

Однако Суд постановил, что поскольку *целью Договора о ЕЭС* было создание общего рынка, это *подразумевает* соответствующее поведение его участников. Поэтому Договор о ЕЭС—это больше, чем простое международное соглашение. Договор порождает «новый правопорядок международного права». Это такой правопорядок, в котором *субъектами права являются не только государства, но и индивидуумы*.

И также: « Независимо от законодательства государств-членов право Сообщества не только накладывает обязанности на индивидов, но и наделяет их правами, которые становятся частью их юридического статуса». Таким образом, Суд решил вопрос о прямом действии учредительного договора. Следует отметить, что *прямое действие здесь есть, поскольку закон о тарифах, принятый Голландией, противоречил самим основам Сообществ, а также существу Договора о ЕЭС*. Это очень важный критерий!!! Не все положения учредительных договоров имеют прямое действие!!! В настоящее время национальные суды определяют, имеет ли та или иная норма прямое действие или нет.

Позже в своих решениях Суд распространил действие данного принципа на большинство источников права Сообществ.

Как и в случае с принципом верховенства, *принцип прямого действия распространяется в полной мере только на коммунитарное право* (т.е., право в рамках Первой опоры).

Однако некоторые конвенции, заключенные в Рамках ОВПБ и СПСО от имени Союза или государства-члена *в принципе* могут тоже иметь прямое действие.

Итог: *признание конкретной нормы как непосредственно действующей зависит от ее содержания и источника, в котором она закреплена*. Поэтому этот принцип не безусловен, в отличие от принципа верховенства.

Можно выделить три группы источников:

1. Источники, которые всегда имеют прямое действие (регламент, решение)
2. источники, прямое действие которых зависит от дополнительных требований, установленных прецедентным правом Суда (учредительные договоры, директивы и пр.)
3. Источники, которые никогда не будут иметь прямого действия (основы законодательства (рамочные решения) в рамках СПСО, многие источники в рамках ОВПБ).

Следует добавить, что в отношении первой группы источников, существует **запрет на принятие дополнительных внутригосударственных норм для имплементации регламентов и решений**. Любые попытки сделать это могут привести к привлечению государства к ответственности. При этом, если внутренне законодательство государства не

позволяет ему непосредственно применять наднациональное право (как это было в Италии), это государство должно изменить свои законы.

Элемент второй. Общие принципы права Союза, т.е. такие принципы, которые определяют создание, применение и защиту правовой систему Союза в целом., независимо от предметов регулирования.

- Данные принципы общие, т.к. характерны для всех правовых систем государств-членов
- Данные принципы свойственны всем развитым правовым системам мира, и признаются таковыми международным сообществом.

Источниками Общих принципов являются: статья 6 Договора о Евросоюзе, в котором содержатся 4 общих принципа конституционного строя:

-принцип свободы

-принцип демократии

-принцип уважения прав человека и основных свобод

-принцип правового государства

Другие Общие принципы закреплены в прецедентном праве Суда сообществ. Они могут быть самые разные. В частности, были случаи, когда Суд признавал отдельными принципами конкретные виды прав и свобод (право собственности).

Наиболее специфичные Общие принципы, содержащиеся в решениях Суда, следующие:

-принцип пропорциональности (соразмерности)—любые действия власти строго соответствуют поставленной цели, в том числе, при наложении санкций. В настоящее время этот принцип закреплен уже в Учредительном договоре о ЕС (1957 с изм.).

-принцип равенства

-принцип правовой определенности—запрет на обратную силу предписаний, ухудшающую правовое положение физических и юридических лиц.

- ряд процессуальных принципов.

Элемент третий. Специальные принципы права ЕС—основы правового регулирования отдельных сфер жизни.

Преимущественно они закреплены в учредительных договорах Сообществ (ЕС и Евратом), а также в некоторых НА. Это:

- принципы экологической политики (принцип предосторожности и превентивных действий; принцип устранения источников ущерба окружающей среде и возмещения ущерба загрязнителем (параграф 5 ст.175 Договора о ЕС))
- принципы экономической системы и экономической политики Сообщества (принцип открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией; принцип стабильности цен и устойчивости платежного баланса и т.д.)

- принципы институционального права Союза, в которых закрепляются основы правового статуса его органов, институтов и должностных лиц (принцип независимости судей Суда, Комиссии и пр.).

Глава 7

Институт основ правового положения личности в Союзе является частью «конституционного права» Союза; принцип обязательности соблюдения прав личности и сами права, хотя и не закреплены в учредительных договорах, выражены, тем не менее. В решениях Суда сообществ, который и провозгласил этот принцип в качестве одного из общих принципов права Союза.

В системе правового положения можно выделить три основных элемента: а) гражданство; б) принципы правового положения человека и гражданина в) основные права и свободы.

Источниками являются учредительные договоры (их отдельные части). Договор о Европейском Сообществе: «Гражданство Союза»--вторая часть Договора, в разделе «Политика сообщества»--все, что касается свобод общего рынка. Договор определяет полномочия институтов Союза по защите прав человека.

Так, Совет и Европарламент принимают акты для борьбы с дискриминацией. Кроме того, предусмотрены институт Омбудсмана, возможности обращения в наднациональный орган, среди прочего, и о компенсации убытков, причиненных должностными лицами.

Ст.6 Договора о Евросоюзе закрепляет принцип уважения прав человека и основных свобод. Нарушение этого принципа может служить основанием для исков в Суд сообществ. Кто же будет определять «права человека», если нет перечня? Есть Хартия об основных правах.

Кроме того, существует прецедентное право Суда Справедливости. При рассмотрении вопросов о правах человека, Суд руководствуется, в частности, актами, не являющимися частью правовой системы Союза, но ратифицированные всеми государствами-членами: Пакты о правах человека, Европейская социальная хартия и др.

Особое место среди таких, не входящих в право ЕС, актов, занимает Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Документ Совета Европы, который в настоящее время признан своеобразным общеевропейским «биллем о правах человека». Т.к. все государства-члены являются участниками Конвенции, в 1970-е Суд признал ее частью коммунитарного права (права сообществ). А в Договоре о Евросоюзе записано, что «Союз уважает основные права человека, как они гарантированы Европейской Конвенцией». Это называется «рецепцией документа».

Тем не менее, не закрепляет социально-экономических прав и культурных—следовательно, надо придумать что-то еще.

В 2002 принята Хартия Европейского Союза об основных правах.

Принципы правового положения человека и гражданина

Принцип равенства (юридическое, социальное, политическое, половое); принцип уважения прав человека и основных свобод; принцип гарантированности прав и свобод.

Принцип равенства—основной в системе правового статуса личности в демократическом государстве. Основная цель—недопущение дискриминации и обеспечение одинаковых условий для реализации всех прав и свобод. А также недопущение т.н. «положительной дискриминации», т.е. создание чрезмерных необоснованных привилегий для отдельных групп.

В ЕС правовая реализация принципа равенства имеет свои особенности. Рассмотрим виды равенства, содержащиеся в документах Евросоюза.

Юридическое равенство, т.е. все равны перед законом. Тут все понятно (ст.20 Хартии 2000 г.)

Социальное равенство—равенство людей, независимо от их принадлежности к какой-либо социальной, этнической, расовой, религиозной или иной группе. Этот принцип в виде запрета дискриминации по указанным признакам закреплен как в Хартии, так и в ст.13 Договора о Союзе (Совет уполномочен принимать законодательные акты и другие меры, направленные на борьбу с такой дискриминацией).

Политическое равенство—равенство независимо от гражданства. Этот вид специфичен для Союза, т.к. он подразумевает гражданство стран, входящих в Союз.

Кроме того, есть еще одна оговорка. Политическое равенство гарантировано только в сфере применения Договора о Сообществе и Договора о Союзе. Это значит, что граждане одного государства-члена приравниваются к гражданам другого государства-члена только в тех сферах общественной жизни, которые регулируются правом Союза.

Пример—выборы. Выборы в Европарламент и органы местного самоуправления—политическое равенство. Выборы в национальные парламенты—только граждане государств.

Половое (гендерное) равенство—не стоит подробно останавливаться, т.к. это частный случай социального равенства.

Основные права и свободы—третий элемент правового статуса личности.

Вместе с Хартией продолжает действовать Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Классификация прав: личные права и свободы; политические права и свободы; экономические, социальные и культурные права; ограничения на осуществления основных прав и свобод. В принципе, Хартия содержит традиционный для договора о правах человека набор прав. Однако, некоторые известные права предлагаются в новом содержании. На них хотелось бы остановиться подробнее.

Право на жизнь—запрет смертной казни и запрет выдворение лица на территорию государства, где ему грозит смертная казнь (один из принципов экстрадиции)

Но не является нарушением права на жизнь наказание в виде смертной казни за преступления, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны.

Право на целостность личности—это новое право, его нет в Конвенции. Оно появилось в результате прогресса биомедицины. Имеется в виду целостность личности во всех смыслах. Выражается в запрете для органов власти, других лиц и учреждений:

-обязанность проинформировать и получить согласие человека для применения к нему медицинских препаратов и процедур, а также других мер в рамках медицины и биологии.

-запрет экспериментов в сфере евгеники, т.е. искусственного преобразования человеческой, особенно в целях отбора между людьми

-запрет торговли органами и частями человеческого тела в целях порлучения прибыли

-запрет репродуктивного клонирования людей (т.е. клонирования в целях искусственного размножения).

Право на свободу и личную неприкосновенность (включает в себя запрет принудительного труда, рабства, запрет торговлю людьми

Право на уважение частной и семейной жизни

Право на защиту данных личного характера—тоже новое право , связано с развитием технологий. Предуматривается, в частности, право на доступ к касающейся лица информации и право на исправление неточной либо ошибочной информации.

Предусмотрен также орган контроля за соблюдением данного права. Это Европейский контролер по защите данных, а также независимые уполномоченные при каждом институте и органе Союза, действующие на основании регламента Европарламента и Совета (совместный акт) от 18 декабря 2000 года «О защите физических лиц в отношении обработки данных личного характера коммунитарным институтам и органам, и о свободе перемещения подобных данных.

Это право регулируется в основном вторичным правом ЕС, а также Конвенцией Совета Европы 1981 года «О защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера».

Право на вступление в брак и создание семьи. Основная регуляция национальными законами.

Свобода мысли, совести и вероисповедания. Элемент свободы совести—право на альтернативную гражданскую службу (закреплен в Хартии).

Свобода выражения мнений и свобода информации

Свобода передвижения и выбора места жительства. Не затрагивает суверенного права государства устанавливать визовый режим. Для граждан государств-членов—

свобода передвижения внутри территории Союза. Данное право—право гражданина ЕС, а не человека.

Для иностранцев и апатридов такое право только *может быть* предоставлено.

Право на убежище. Договор о Союзе, Хартия, Дублинская конвенция об убежище. Убежище предоставляется только если лицо преследуется по политическим, расовым, религиозным мотивам.

Право на доступ к официальной документации (касается документации трех институтов—Совета, Комиссии, Европарламента)

Институциональные гарантии соблюдения прав и свобод—возможность защитить права при помощи институтов и органов. Защитой занимаются: национальные суды, которые должны руководствоваться нормами права Союза.

Суды Евросоюза—рассматривают, в том числе, иски об оспаривании правовых актов институтов и ЕЦБ (иски об аннулировании); иски об обжаловании неправомерного бездействия тех же органов; иски о компенсации убытков; иски об обжаловании штрафов.

Физическое лицо не может подать иск об отмене НА (оспаривать можно только индивидуальные предписания). Срок исковой давности два месяца.

Но для преодоления этих трудностей используется *процедура косвенного обжалования*. Тогда индивид может обжаловать любой акт без срока давности. 2 варианта: 1) В соответствии со ст.241 Договора о Сообществе после истечения срока давности любая сторона может поставить перед Судом вопрос о неприменимости НА институтов и ЕЦБ. Например, при обжаловании штрафа, истец может указать Суду на незаконность регламента или директивы, на основании которой штраф был наложен. Тогда Суд рассматривает жалобу не по иску об аннулировании НА, а по другому делу.

Вариант 2 (применяется чаще): Сначала нужно обратиться в национальный суд. При рассмотрении дела национальный суд может направить в Суд сообществ преюдициальный запрос для проверки НА институтов учредительному договору. Это похоже на российскую процедуру отмены актов через КС. Но эта процедура—только для граждан ЕС.

Наиболее интересный механизм связан с тем, что, включив Конвенцию о защите прав человека в свое право, Союз тем самым признал компетенцию Европейского суда по правам человека (хотя она и так была признана всеми государствами-членами).

Итак, он не может отменять нормативные акты, в отличие от судов ЕС. Но туда можно подавать индивидуальные жалобы только на государства. Тем не менее, в нем можно обжаловать акты первичного права Союза, так как они ратифицировались государствами и стали частью их правовых систем, а также Конвенции между странами-членами Союза.

Законодательство Союза неподведомственно Европейскому Суду, все иски к институтам—только в суды Союза.

Омбудсман—еще один, внесудебный механизм защиты. И Договор о Евросоюзе, и Хартия, предусматривают возможность для граждан обращаться к омбудсману (а также любые физические и юридические лица, проживающие (находящиеся) на территории Союза). Омбудсман не может отменять акты и устанавливать денежную компенсацию. Он только проводит расследование по факту нарушения, результаты которого направляются в Европарламент.

Ему не подведомственны жалобы против органов и должностных лиц государств-членов—а таких жалоб, кстати, большинство. Этим занимаются национальные омбудсманы. Но омбудсман Евросоюза может, с согласия заявителя, переслать жалобу соответствующему национальному омбудсману.

Европейская Комиссия как внесудебный орган защиты прав человека. Можно обращаться с жалобами на национальное законодательство, если национальные органы отказываются применять нормы права Союза (в нарушение принципа верховенства), или если высшие судебные инстанции не направляют преюдициальные запросы в Суд сообществ, что является для них обязательным.

Комиссия по жалобе может провести расследование и отменить правовой акт или прекратить практику по причине несоответствия праву ЕС и нарушения закрепленных в нем прав граждан и юридических лиц. Расследование может проводиться как против государств-членов, так и против отдельных предприятий (что реже).

Кроме того, существует право на защиту со стороны дипломатических и консульских учреждений в третьих странах. Если нет консульства его страны, гражданин ЕС может обращаться в консульство любого другого государства-члена ЕС. Право на дипломатическую и консульскую защиту—одно из основных прав граждан (по Хартии).

Глава 8

Одним из основных элементов финансово-экономических отношений в Союзе является Экономический и валютный Союз (ЭВС), который на настоящий момент можно назвать вершиной европейской экономической интеграции.

Что же такое ЭВС? Это **структура внутри Европейского союза, один из элементов объединения.** ЭВС *не* является институтом или органом Союза или его опорой. Это просто ЧАСТЬ европейской интеграции, так же, как, например, Таможенный союз.

В ДЕС в качестве **первой цели** Союза указывается на необходимость «...содействовать экономическому и социальному прогрессу...путем создания экономического и валютного союза, в конечном счете включающего введение единой валюты...» (ст.2 ДЕС). В этой же статье далее говорится, что своих целей Европейское сообщество должно достичь путем «учреждения общего рынка и экономического и валютного союза. (Напомню, что вся регуляция в экономической сфере происходит в рамках Первой опоры, т.е. Европейского сообщества). По сути, ЭВС—это вся экономическая политика Сообщества.

Статья 4 ДЕС определяет основы ЭВС. Условно можно выделить два компонента ЭВС: экономический и валютный, причем последний будет стоять ниже первого.

Пункт 1 статьи 4 касается экономического компонента и определяет, что экономическая политика Сообщества должна руководствоваться *принципом свободной рыночной экономики со свободной конкуренцией*. Кроме того, выделяются три основы, на которых должна базироваться эта политика:

1. тесная координация экономических политик государств-членов
2. внутренний рынок (имеется в виду внутренний рынок ЕС)
3. определение общих целей.

Пункт 2 статьи 4 говорит о валютном компоненте. Валютный компонент, т.е. деятельность ЭВС в валютной сфере, состоит из: единой валюты, определения и проведения общей валютной политики и единой политики обменных курсов. При этом, основной целью этих политик является *поддержание стабильности цен* (стабильность валюты и отсутствие инфляции)

И в п.3 статьи 4 определяются основные принципы, которым должна соответствовать политика Сообщества в рамках ЭВС. Это следующие три принципа:

1. стабильность цен
2. платежеспособные государственные финансовые и валютные условия
3. устойчивый платежный баланс.

Из этого видно, что Сообщество в рамках ЭВС должно обеспечить стабильную финансовую ситуацию, контролируя при этом платежеспособность государств. А основой экономического компонента является координация экономической политики государств-членов. (об этом говорится в разделе 7 ДЕС). На этом основывается экономическая политика Сообщества.

А валютная политика Сообщества основывается на *единой денежной единице (евро) и на единой системе органов, которые и проводят единую валютную политику*. Такими органами являются Европейская система центральных банков (ЕСЦБ) во главе которой стоит Европейский Центральный Банк (ЕЦБ), а также Экономический и Финансовый Комитет (ЭФК), у которого консультативные функции.(например, при принятии решений в области корпоративного права Союза—см. предыдущую лекцию).

В соответствии с ДЕС, ЭВС вводился в **три этапа**. Первые два из них предполагали создание и укрепление общего рынка и гармонизация законодательства государств-членов в сфере экономических отношений. **Последний этап**, предполагавший введение единой валюты, завершился 1 января 1999г., когда евро было введено в 11 государствах-членах (на территории Греции—с 1 января 2001г.).

Из «старых» стран-членов ЕС не прошли этот третий этап, т.е. не ввели единую валюту Дания, Великобритания и Швеция. *Эти государства называются «государствами-членами с изъятием»*. Такой же статус и у 10 государств, присоединившихся 10 мая 2004 года. Правовой статус таких государств определен в ст.122 ДЕС. Предполагается, что такие государства будут оставаться на втором этапе либо до того момента, пока они не будут отвечать необходимым условиям для перехода на 3 этап, либо (Дания и Великобритания) пока не выразят своего желания. Характерно, что, например, в Дании,

на референдуме 2000 года население высказалось против перехода на единую валюту; в Великобритании референдумов не проводилось, но согласно опросам, англичане тоже против.

Далее, государства-члены с изъятием, помимо сохранения национальной валюты, продолжают самостоятельно определять свою кредитно-денежную политику. Кроме того, на них не распространяется обязанность не допускать чрезмерного бюджетного дефицита.

Итак, как уже говорилось, **первой формой деятельности ЭВС является координация экономических политик государств**. Меры, определяющие порядок этой координации, содержатся в нескольких документах. Во-первых, это ст.98-100 ДЕС.

Во-вторых, Регламент Совета 1466/97/ЕС «Об усилении надзора за соблюдением статей бюджета, координацией экономических политик и наблюдением за их осуществлением».

В-третьих, Решение Совета 98/С 35/01 от 13 декабря 1997 г. «О координации экономических политик на третьем этапе ЭВС и о статьях 109 и 109b ДЕС». (и регламент, и решение имеют обязательную силу!!!).

Кроме того, есть еще один общий документ, который называется «Пакт о стабильности и экономическом росте», он был принят на заседании Европейского Совета летом 1997 г. (т.е., имеет *политическое значение*). Он состоит из Решения Европейского Совета о принятии данного Пакта, упомянутого Регламента и Регламента Совета №1467/97/ЕС.

В соответствии с этим документами, государства-члены должны координировать свои политики для достижения общих целей Сообщества (закрепленных с ст.2 ДЕС): содействие экономическому и социальному прогрессу, создание ЭВС и пр.

Формально, государства осуществляют независимые политики, это один из принципов Союза, но на них накладываются определенные ограничения. Фактически, речь идет об ограничении их экономического суверенитета. Все государства обязаны координировать свои политики в Совете. Такие меры, на первый взгляд могущие показаться чрезмерными, на самом деле оправданны, т.к. серьезный экономический кризис хотя бы в одном государстве-члене неизбежно сильно повлияет и на экономику других участников.

Государства-члены самостоятельны в проведении своих экономических политик до тех пор, пока у них не возникает угроза чрезмерного бюджетного дефицита или сам дефицит.

На практике же, декларируемая независимость государств в определении экономической политики практически сведена к нулю требованием следовать **экономическим ориентирам**, установленным Советом. Проект этих ориентиров, согласно п.2 ст.99 ДЕС, готовится Комиссией и потом принимается Советом квалифицированным большинством голосов. После этого проект направляется в Европейский Совет, который должен вынести свое заключение. Затем, уже с заключением Европейского Совета, проект возвращается в Совет, где должен быть принят квалифицированным большинством в форме *рекомендаций*. **Европейский парламент** не принимает участия в этой процедуре, что вряд ли можно назвать

положительным моментом. Совет, после принятия указанных рекомендаций, должен лишь «проинформировать Европарламент об этом принятии». Отдельные европейские юристы ставят под сомнение легитимность деятельности Сообщества в области ЭВС.

Несмотря на рекомендательный характер ориентиров, Совет, согласно процедуре, закрепленной в в.3 и 4 ст.99 ДЕС, осуществляет наблюдение за соответствием экономических политик государств ориентирам. А государства, в свою очередь, обязаны ежегодно предоставлять информацию Совету и Комиссии в форме «программ стабильности». Данные программы должны включать в себя *предполагаемые основные экономические показатели, а также описание основных бюджетных мер*, предпринимаемых государством для достижения этих показателей. Программа стабильности **анализируется Комиссией, Советом и Экономическим и Финансовым комитетом (ЭФК)**. После этого Совет дает заключение по программе и рекомендации государствам по внесению корректив.

Председатель Совета и Комиссия докладывают Европарламенту о результатах контроля. Как видим, контроль осуществляется на всех уровнях, поэтому говорить о независимости государств в этой сфере крайне сложно.

Какие санкции за невыполнение государствами программ стабильности? Если Совет это обнаруживает и если проводимые государством экономические политики могут нарушить нормальное функционирование ЭВС, он может дать этому государству *рекомендацию*. Такая рекомендация принимается квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии. Это значит, что Совет, обнаружив «провал» государства, сначала уведомляет об этом Комиссию.

В каких случаях делается рекомендация?

Во-первых, если обнаружено существенное отклонение состояния бюджета от среднесрочной цели бюджета или от способа ее достижения (ст.6 Регламента №1446/97/ЕС).

Во-вторых, когда развитие или продолжение определенных тенденций в экономике государства-члена ставит под угрозу стабильность, конкурентоспособность и создание рабочих мест (Решение Совета 98/C35/01).

Во всех случаях подчеркивается, что Совет должен действовать «на опережение» и реагировать как можно скорее.

Следует отметить, что все подобные рекомендации носят *конфиденциальный характер* и направлены непосредственно государству. НО: если государство не исправило ситуацию, Совет может дать еще одну рекомендацию о принятии **НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНЫХ МЕР**, а также предать эту рекомендацию гласности (опять-таки, приняв решение квалифицированным большинством голосов по предложению Комиссии).

Все свои экономические проблемы государство решает самостоятельно. В исключительных случаях, когда проблемы вызваны не действиями государства, а внешними обстоятельствами, оно может рассчитывать на финансовую помощь Сообщества. Такая помощь предоставляется только по единогласному решению Совета (по предложению Комиссии).

Если сложности вызваны природными бедствиями (например, наводнением, как это было в 2002 (??) году), то Совет принимает такое решение квалифицированным большинством. В этом случае, как и в остальных, Европарламент только информируется о принятии решения о предоставлении финансовой помощи.

Вторым наиболее важным направлением деятельности ЭВС являются меры по предотвращению чрезмерного бюджетного дефицита. П.1 ст.104 ДЕС содержит императивную норму о том, что государства-члены должны избегать чрезмерных бюджетных дефицитов. При этом о дефиците можно говорить, если:

- отношение между планируемым или фактическим бюджетным дефицитом к валовому внутреннему продукту превышает контрольную величину
- отношение между государственным долгом и валовым внутренним продуктом превышает контрольную величину

Это два основных критерия определения чрезмерности дефицита. Упомянутые контрольные величины, т.е. конкретные цифры, содержатся в дополнительном Протоколе «О процедуре чрезмерного дефицита». В первом случае—3%. во втором случае—60%.

Соответственно, превышение этих показателей считается чрезмерным дефицитом, если только они не вызваны общим экономическим спадом или каким-нибудь непредвиденным внешним событием.

Контроль над бюджетами государств-членов осуществляет Комиссия. Стадии контроля. 1) Если государство не удовлетворяет, по мнению Комиссии, хотя бы одному критерию, то она готовит доклад, в котором анализируется ситуация в государстве. Доклад готовится на основе предоставления государствами данных о своем финансовом состоянии (1 марта и 1 сентября каждого года). Доклад потом направляется в ЭФК для вынесения заключения, после чего возвращается в Комиссию. Комиссия направляет его в Совет вместе с проектом рекомендаций государству.

2) Здесь интересны *действия Совета*. Совет, рассматривая как доклад Комиссии с заключением ЭФК, так и соображения государства, принимает решение о том, существует в этом государстве дефицит или нет. Решение принимается квалифицированным большинством, исключая голос обсуждаемого государства-члена.

Если принимается решение, что дефицит есть, государству даются рекомендации принять меры в максимально короткие сроки, но не более 4 месяцев. А ситуация в целом должна быть исправлена в течение года.

Как правило эти рекомендации не разглашаются. 3) Но если государство в установленный срок не предприняло никаких действий или действия сочтены неэффективными, **рекомендации предаются гласности незамедлительно по истечении срока.** При этом, при Совет рассматривает только те меры, о которых было объявлено правительством публично. Это делается в целях недопущения скрытых решений и для обеспечения принципа прозрачности управления.

4) Но если и в этом случае государство продолжает игнорировать рекомендации Совета, тот может, по истечении месяца со дня последних рекомендаций (тех, которые

были оглашены) *дать указание* государству принять те меры по сокращению дефицита, которые укажет ему Совет. Эти требования являются предупреждением государству. В случае их невыполнения могут быть применены санкции.

5) Не позднее, чем *через месяц* после предупреждения Совет принимает **решение о санкциях**. Во всех случаях, с момента представления государством данных о своем финансовом состоянии в Комиссию и до принятия решения о санкциях не должно пройти более 10 месяцев. Если дефицит был преднамеренным, то решение о применении санкций принимается в ускоренном порядке. **Санкции могут быть следующие:**

-Совет требует от государства перед выпуском долговых обязательств и оборотных документов публиковать дополнительную информацию, содержание которой определяется Советом;

-Совет предлагает Европейскому инвестиционному банку пересмотреть кредитную политику в отношении провинившегося государства;

-Совет обязывает своим решением государство передать Сообществу беспроцентный депозит определенного размера до тех пор, пока дефицит не будет преодолен (на взгляд Совета)

-Совет накладывает штрафы

Во всех случаях Совет может принять решение об усилении этих мер.

Чаще всего применяются санкции о предоставлении беспроцентного депозита. Депозит не может быть больше, чем 0.5% от ВВП. При этом, **каждый год до исправления ситуации депозит должен увеличиваться**. А если в течение 2 лет с момента внесения депозита чрезмерный дефицит бюджета не был устранен, депозит может быть превращен в штраф, т.е. его уже не вернут. Иногда применяются несколько видов санкций, дополняющих друг друга.

Правовое регулирование евро

Это следующее направление деятельности ЭВС. Валюта евро пришла на смену ЭКЮ (European Currency Unit), которая действовала до 31 декабря 1998 года и была корзиной, формальной валютой. Особенность евро в том, что это самостоятельная денежная единица, полностью заменяющая национальные валюты и не существующая параллельно с ними (как это было с ЭКЮ); это единственное законное средство платежа.

Эмиссия, т.е. выпуск и обращение единой валюты осуществляется ЕЦБ. После перехода на евро все упоминания об ЭКЮ в текстах договоров и иных нормативных актов считаются упоминаниями о евро. Т.е., ЭКЮ было конвертировано в евро по курсу 1:1. (эта операция произведена в соответствии с Регламентом Совета №1103/97/ЕС).

Что нужно для перехода государства на евро и как происходило введение евро?

В первую очередь, государства должны отвечать 4 критериям, закрепленным в ст.121 ДЕС и Протоколе «О критериях сближения, указанных в ст.121». Критерии:

1. Критерий достижения высокого уровня стабильности цен—среднегодовой темп инфляции не превышает более чем на 1.5% такой же темп у трех государств с наименьшим темпом. Т.е., есть три государства, у которых самая низкая инфляция. Это норматив. Соответственно, у других государств инфляция не должна превышать норматив больше, чем на 1.5%.
2. Критерий защищенности финансового положения правительства—у государства нет чрезмерного бюджетного дефицита.
3. Критерий нормального участия в механизме обменных курсов (МОК) за последние два года. Т.е., государство не прилагало особых усилий для участия в этом механизме.
4. Критерий сближения, достигнутого государством, и его участия в МОК. Т.е., в течение года государство имело среднюю номинальную величину долгосрочной процентной ставки, не превышающую более чем на 2% этот же показатель у государств с наибольшим уровнем стабильности цен.

Решение о присоединении государства к евро принимает Европейский Совет на основании докладов Комиссии и ЕЦБ, а также оценки Совета. В докладах отражаются два основных вопроса, своего рода требования для присоединения к евро.

Во-первых, вопрос о соответствии национального законодательства о центральных банках Договору ДЕС и Статуту ЕСЦБ и ЦБ. Главное здесь—чтобы национальные ЦБ были независимы.

Во-вторых, уровень достижения критерия сближения (критерий конвергенции).

Помимо этого, принимаются во внимание результаты интеграции рынков, положение и развитие стоимости единицы труда и т.д.

Все это Комиссия передает Совету, он оценивает и выносит рекомендацию, готово государство или нет. По этому же вопросу должен дать свое заключение и Европарламент. Рекомендация Совета и заключение Европарламента поступает в Европейский Совет. НО: хотя решает все Европейский Совет, оформляется решение Решением Совета, т.к. Европейский Совет формально не может выносить юридически обязательные решения.

На практике переход на евро выглядит так.

Три фазы, предложены Комиссией в 1995 году и одобрены Советом.

Фаза 1 началась в мае 1998, когда Европейский Совет назвал первую группу стран, которые стали переходить на **третий этап ЭВС**. В этот момент создан ЕЦБ (вместо Европейского валютного института). ЕЦБ начал готовить вторую фазу.

Фаза 2 31 декабря 1998 года Совет необратимо фиксировал обменные курсы перехода на евро (Регламент 2866/98/ЕС), и 1 января 1999 начался переход, т.е. фактически начался ЭВС. В это же **время вступила в силу ЕСЦБ** (на основе соответствующего Статута), которая стала нести всю ответственность за создание и применение единой валютной политики, в частности, установление краткосрочных процентных ставок по отношению к доллару и японской Йене, наиболее сильным в то время валютам.

Национальные валюты перестали независимо выставляться на валютных рынках по отношению к другим валютам, а их внешняя стоимость стала полностью зависеть от курса евро. Т.е., произошла привязка национальных валют к евро, по необратимому курсу, установленному Регламентом Совета.

Банки государств-участников евро информируют клиентов о последствиях перехода на евро. Национальные банкноты и монеты продолжали ходить до введения банкнот и монет евро, причем формально, de jure эти банкнот и монеты считались евро, в выражении национальных денежных единиц.

Фаза 3 С 1 января 2002 года и в максимально короткий срок, который определялся самими государствами, но не более 6 месяцев, банкноты и монеты евро ввелись в обращение. **НО:** Все, у кого остались старые деньги, могут поменять их на евро в течение 30 лет.

Вставал вопрос о действии договоров. Т.е., можно ли считать переход на евро основанием для пересмотра и расторжения договоров. Совет специально принял Регламент №1103/97/ЕС, где оговаривалось, что **переход на евро не является обстоятельством непреодолимой силы** и не меняет сущности и порядка исполнения обязательств, если иное не оговорено в самом договоре.

Глава 9

Общий рынок (Соттоп market) - концепция экономической интеграции государств-членов Европейского Союза в рамках Европейского сообщества (до 1992 г, Европейского экономического сообщества - ЕЭС). Основные положения концепции общего рынка отражаются в Римском договоре о Европейском Сообществе 1957 г.

Общий рынок включает три основных элемента.

Первый элемент - это таможенный союз, который охватывает всю торговлю товарами, предусматривает запрещение импортных и экспортных пошлин и любых сборов с равнозначным эффектом в торговых отношениях между государствами-членами, а также введение общего таможенного тарифа в их отношениях с третьими странами.

Второй элемент предопределяет то, что кроме таможенных пошлин и количественных ограничений на товарооборот, внутри общего рынка подлежат ликвидации и другие препятствия конкуренции и взаимодействия экономик государств-членов. Условия, при которых эти ограничения устранены, получили название «принципы общего рынка» или «свободы общего рынка»: свобода движения товаров, свобода движения лиц, свобода движения услуг, свобода движения капиталов.

Третьим элементом общего рынка является так называемая «позитивная интеграция» (в отличие от «негативной интеграции», направленной на разрушение экономических барьеров) - проведение государствами-членами через органы Европейского сообщества общих политик: аграрной, антимонопольной, торговой и т.д.

Четыре свободы Общего рынка являются основой для его функционирования, каждая из них является принципом Общего рынка ЕС, без которого он не смог бы функционировать, а также определенным субъективным правом граждан ЕС,

юридических лиц, зарегистрированных на территории государств-членов ЕС, а также, в некоторых случаях, и иностранцев.

Все четыре свободы перечислены в тексте Договора о ЕС. Абзац «с» п.1, ст.3 Договора говорит о том, что для осуществления поставленных перед Сообществом целей «Деятельность сообщества должна включать в себя (...) внутренний рынок, характеризуемый отменой препятствий свободе передвижения товаров, лиц, услуг и

капитала между государствами-членами». Из этой статьи выводится и перечень этих свобод: свобода передвижения товаров; свобода передвижения лиц; свобода передвижения (представления) услуг; свобода передвижения капитала.

Свобода передвижения товаров

Формулировка свободы передвижения товаров содержится в ст. 23 Договора, которая гласит: «Сообщество должно основываться на таможенном союзе, который должен охватывать всю товарную торговлю и включать в себя запрещение таможенных пошлин на импорт и экспорт, всех сборов, имеющих равнозначный эффект между государствами-членами, а также предусматривать принятие общего таможенного тарифа для отношений между ними и третьими странами».

Таможенный союз состоит из двух равнозначных компонентов: 1) запрещения как экспортных, так и импортных таможенных пошлин и любых эквивалентных им мер, а также количественных ограничений между государствами-членами; и 2) принятия общего таможенного тарифа, т.е. единой системы регулирования экспортно-импортных отношений с третьими странами.

К каким товарам могут применяться эти нормы, а точнее, применяются ли эти нормы к товарам из третьих стран, ввезенным на территорию Сообщества. Ответ в ст. 24 Договора: «Продукция, привозимая из третьей страны, должна считаться находящейся в свободном обращении в государстве-члене, если были соблюдены формальности по импорту и любые таможенные пошлины или сборы, имеющие равнозначный эффект, которым должны быть уплачены, были собраны в этом государстве-члене, а также, если она не оказалась в более благоприятном положении из-за полного или частичного возвращения таких пошлин или сборов». Таким образом, если товар, происходящий из третьего государства, будет ввезен на территорию любого из государств-членов, и при этом ввозе были уплачены все таможенные пошлины и сборы, то такой товар попадает под действие ст. 23 Договора и его можно будет беспошлинно экспортировать в любое другое государство-член наравне с товарами, произведенными на территории Сообщества.

Нормы Договора, регулирующие эту сферу права ЕС, распространяются не только на барьеры в торговле между государствами-членами, но и на барьеры, существующие внутри самого государства-члена. Следовательно, государство-член не имеет права ограничивать свободу передвижения товаров между каким-либо своим регионом и остальной частью государства, поскольку «единство таможенной территории Сообщества

также подрывается и установлением региональных таможенных барьеров вне зависимости от того, подвергаются ли отечественные товары или товары, произведенные в других государствах-членах сбору за пересечение границы региона».

Свобода передвижения товаров состоит из: 1) отмены таможенных пошлин и сборов, имеющих равнозначный эффект; 2) запрещения на дискриминационное внутригосударственное налогообложение; 3) запрета на количественные ограничения и меры с равнозначным эффектом.

Таможенные сборы, запрещенные ст. 25 Договора, были относительно быстро отменены государствами-членами. Сложнее дело обстояло со «сборами, имеющими равнозначный эффект». Здесь основную роль сыграли решения Суда, давшего ясное толкование этой довольно туманной формулировке. В решении по делу «Комиссия против Италии» Суд определил понятие «сбора, имеющего равнозначный эффект» следующим образом: «Любой денежный сбор, как бы мал он ни был, и каковы бы ни были его назначение и способы применения, наложенный в одностороннем порядке на отечественные или импортные товары при пересечении ими границы, не являющийся таможенной пошлиной в строгом смысле, относится к сборам, имеющим равнозначный эффект, даже если он не приносит прибыли государству, не является дискриминирующим или протекционистским, и продукция, на которую он налагается, не является конкурирующей с любой отечественной продукцией».

Необходимо обратить внимание на то, что ст. 25 Договора распространяет свое действие и на сборы фискального характера, имеющие эффект, равнозначный таможенным пошлинам. Так, например, суд отменил итальянский налог на экспорт художественных, исторических и археологических предметов, поскольку он имел такой же эффект, что и таможенные пошлины, т.е. «изменяя цену вывозимого товара, оказывал такой же ограничительный эффект на свободу обращения товаров».

.Свобода передвижения лиц

Свобода передвижения лиц состоит из нескольких блоков правовых норм. Это: а) нормы, регулирующие свободу передвижения неработающих граждан ЕС с целью проживания; б) нормы, регулирующие свободу передвижения трудящихся, а также членов их семей; в) нормы, регулирующие свободу передвижения трудящихся и иных лиц, не являющихся гражданами ЕС; г) Шенгенское соглашение, инкорпорированное Амстердамским договором в Договор, и его право; д) нормы, регулирующие свободу учреждения, — т.е. вариант свободы передвижения, но для юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Свобода передвижения для неработающих граждан ЕС с целью проживания. Две основные задачи, стоявшие перед Сообществом при формулировке этого права, и сформировали его облик. Первой задачей являлось желание обеспечить граждан, которые воспользуются этим правом, теми же правами в области социального страхования, пенсий и медицинского обеспечения, что и остальных граждан государства-члена, куда они переезжают. Второй задачей была необходимость защитить государства-члены от «социального туризма». Ведь при полной свободе переселения малообеспеченные слои населения могут начать сознательно переезжать в страны с лучшим социальным обеспечением в погоне за лучшими пенсиями и пособиями и станут лишь дополнительным бременем для налогоплательщиков этих стран.

Данная свобода распространяется на граждан государств-членов и членов их семей только при условии, что они не станут финансовым бременем для принимающего их государства-члена.

Все граждане ЕС, которые хотят воспользоваться этой свободой, должны показать принимающему государству-члену, что они обладают медицинской страховкой и достаточными средствами. Для целей применения данной свободы под «достаточными средствами» понимаются такие финансовые ресурсы, которые превышают тот минимум, при котором этим гражданам будет положена социальная помощь в принимающем государстве-члене. Пенсионеры должны доказать, что они получают пенсию в связи с уходом на пенсию, нетрудоспособностью или возрастом и что такая пенсия также соответствует критерию достаточности.

Все права, которые получает гражданин в соответствии со свободой передвижения неработающих граждан ЕС с целью проживания, распространяются и на членов его семьи. Принимающие государства-члены имеют право отказать гражданам другого государства-члена в праве на проживание в принимающем государстве-члене исключительно на основании защиты общественного порядка, здоровья или безопасности, которые трактуются Судом.

Свобода учреждения и свобода предоставления услуг

Второй абзац этой статьи раскрывает содержание термина «свобода учреждения»: «Свобода учреждения должна включать в себя право начинать и продолжать деятельность в качестве лица, занимающегося самостоятельной деятельностью, а также создавать и управлять предприятиями, в частности, компаниями или фирмами в значении второго пункта ст. 48 на тех же условиях, что и установленные для граждан той страны, где произведено такое учреждение».

Основные положения, предусматривающие свободу учреждения для предпринимателей, или, если использовать терминологию Договора, «лиц, занимающихся самостоятельной деятельностью», содержатся в ст. 43 Договора. Она гласит: «В рамках положений, установленных ниже, ограничения на свободу учреждения граждан государства-члена на территории другого государства-члена должны быть запрещены. Такое запрещение должно также применяться к ограничениям на создание агентств, филиалов или дочерних компаний гражданами любого государства-члена, которые учреждены на территории любого государства-члена».

Ст. 48 Договора говорит, что «компании или фирмы, образованные в соответствии с законодательством государства-члена и имеющие свой зарегистрированный офис, центральную администрацию или основное место деятельности на территории Сообщества, должны, в целях настоящей Главы, быть приравнены к физическим лицам, являющимся гражданами государств-членов». Таким образом, свобода учреждения распространяется в равной степени как на физических, так и на юридических лиц.

Что понимается под термином «компании или фирмы»? Ответ на этот вопрос содержится во втором абзаце той же ст. 48: «Термин «компании или фирмы» означает компании или фирмы, основанные в соответствии с гражданским или коммерческим

правом, включая кооперативы, и другие юридические лица, подпадающие под действие публичного или частного права, за исключением некоммерческих».

Следующим является вопрос об исключениях и ограничениях из свободы учреждения. По субъектам их можно разделить на две группы: 1) исключения и ограничения, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам, и 2) исключения и ограничения, применяемые только к юридическим лицам.

Первое ограничение свободы учреждения содержится в ст. 43 Договора. Эта статья требует от лиц, пользующихся свободой учреждения, чтобы их действия не противоречили «условиям главы, посвященной капиталу».

Второе ограничение на свободу учреждения содержится в ст. 45 Договора. Эта статья устанавливает, что свобода учреждения не может использоваться, если при ее осуществлении в конкретном государстве-члене она связана, даже временно, с выполнением официальных обязанностей. Важной особенностью этого исключения является то, что каждое конкретное государство-член должно определить, какая деятельность на его территории связана с выполнением официальных обязанностей. Естественно, что каждое конкретное решение государства-члена, относящее ту или иную деятельность к выполнению официальных обязанностей, может быть обжаловано в Суде, который традиционно толкует эту оговорку ограничительно.

Последнее ограничение, применяемое ко всем субъектам свободы учреждения, содержится в ст. 46 Договора и заключается в классической триаде: общественный порядок, общественная безопасность и охрана здоровья населения. В ст. 46 говорится о том, что применение свободы учреждения не должно противоречить использованию положений, установленных законом, правилами или административными действиями, предусматривающими особый режим для иностранных граждан с целью поддержания общественного порядка, общественной безопасности или здравоохранения.

Свобода передвижения капитала и осуществления платежей

Договор об учреждении ЕЭС, не дает четкого определения понятия «передвижений капитала», а без этого невозможно понять и что такое свобода передвижений капитала. Этот пробел был восполнен решением Суда. В решении по делу *Бшз1 апс! СагЬопе v. М1шз1его с!е1 Тезого* Суд определил, что «передвижения капитала» означают финансовые операции, существенно связанные с инвестированием соответствующих Фондов.

В решении по делу *Я. v. ТЬотрзоп* Суд заметил: «Не желая определить каждый случай, при котором происходит передвижение капитала, считаем, что во многих случаях передвижение капитала имеет место, когда финансовые источники, расположенные в одной стране, используются для инвестиций в другую страну и инвестиция не перечисляется обратно в страну первоначального местонахождения финансовых ресурсов в разумный срок».

Таким образом, мы можем заключить, что наиболее важными составляющими передвижений капитала являются:

— финансовые операции, связанные с инвестированием;

— инвестирование ресурсов в другое государство;

— невозвращение в страну своего первоначального местонахождения в разумный срок инвестированных финансовых ресурсов.

Свобода же передвижений капитала является свободой осуществления таких финансовых операций.

В упомянутом выше решении по делу Ышз! апс! СагЬопе Суд, следуя п. 2 ст. 67 Договора об учреждении ЕЭС, провел разграничение между операциями, составляющими

1Ь

передвижение капитала, и текущими платежами. Последние были определены как перечисления в иностранной валюте, представляющие собой плату за услуги: «Общая схема Договора показывает, а сравнение статей 67 и 106 подтверждает, что текущие платежи являются перечислениями иностранной валюты, которые составляют вознаграждение в контексте лежащей в основе сделки, тогда как перемещения капитала — это финансовые операции, существенно связанные с инвестированием соответствующих фондов, а не с платой за услугу». Это же определение Суд повторил в решении по делу *Ministry Public v. Lambert*

Таким образом, наиболее существенными чертами текущих платежей являются следующие моменты;

- простые перечисления иностранной валюты;
- перечисление происходит между двумя государствами;
- перечисление является оплатой за предоставленные услуги:
 - валютой такого перечисления является валюта одного из государств-членов, в котором проживает либо кредитор, либо бенефициарий.

Какие же ограничения свободы передвижения капитала между государствами-членами закреплены в Договоре? Им посвящена ст. 58. Прежде всего, Договор ввел возможность для государств-членов применять уместные положения национального налогового права, различающие налогоплательщиков по их месту жительства и по месту инвестирования их капитала. Это положение может создать ситуацию, при которой государства-члены будут вводить новое налоговое законодательство, ограничивающее за счет такого различия передвижение капитала жителей, желающих инвестировать свой капитал в другом государстве, и жителей другого государства, которые инвестируют в первое.

Чтобы предотвратить такую ситуацию, которая может полностью подорвать свободу передвижений капитала для этих категорий, государства-члены приняли необязательную, в правовом смысле, Декларацию № 7 к Договору, в которой заявили о том, что они будут использовать положения пп. «а» п. 1 ст. 58 Договора только в отношении законодательства, действующего на конец 1993 г. Государства-члены заявили о намерении не принимать новое налоговое законодательство в этой сфере, усугубляющее положение вещей.

Кроме того, практика Суда показывает, что для сохранения или введения новых ограничений на свободу передвижения капитала государствам-членам придется доказать, что дифференциация между налогоплательщиками — резидентами государства-члена и нерезидентами была допущена исключительно в целях сохранения в целостности налоговой системы и что дискриминационные в результате привели к достижению одинакового результата между резидентами и нерезидентами.

Договор также дал государствам-членам право принимать все необходимые меры для предотвращения нарушений национального законодательства в области налогообложения и предусмотренного в законодательстве наблюдения за

финансовыми учреждениями. В соответствии со ст. 58 Договора государства-члены «могут применять меры, оправданные целями поддержания общественной политики и общественной безопасности».

Глава 10

В рамках этой темы следует подвести определенные итоги, некоторые вопросы уже освещались в других темах (например, в Компетенции ЕС), но, тем не менее, необходимо еще раз их рассмотреть, уже оценивая деятельность Союза как субъекта международного права.

Итак, для начала просто вспомним основные направления внешней политики Союза. Напомню, что *внешняя политика Союза—это политика, которая проводится по отношению к третьим странам.*

Институты Союза обладают разным объемом полномочий в разных направлениях внешней политики. Наиболее широки их возможности в рамках внешнеторговой политики (или «Общей торговой политики»--раздел IX ч.3 ДЕС). Эта политика относится к исключительной компетенции Сообщества, основой служит Таможенный союз. Здесь идет разработка антидемпингового законодательства, устанавливаются единые таможенные тарифы, заключаются торговые и таможенные соглашения между странами ЕС и третьими странами. Здесь следует вспомнить компетенцию Союза в рамках Первой опоры.

Кроме внешнеторговой деятельности внешняя политика Союза развивается также по следующим направлениям:

-сотрудничество в поддержку развития (что подразумевает сотрудничество с развивающимися странами, материальная помощь таким странам, предоставление им различных льгот и т.д.). Это раздел XX ч.3 ДЕС.

-экономическое, финансовое и техническое сотрудничество с третьими странами (раздел XXI ч.3 ДЕС)—все экономико-финансовые отношения, которые находятся за пределами внешнеторговых отношений и сотрудничества в поддержку развития.

Все вышеперечисленной относится к компетенции Сообщества и регулируется, соответственно, ДЕС.

Внешняя политика по другим направлениям, а именно вопросам обороны и внешней безопасности, регулируется Маастрихтским договором 1992г. (Раздел V, «Положения об общей внешней политике и политике безопасности»). Сотрудничество в области борьбы с преступностью регулируется Разделом VI—СПСО.

После вступления в силу Конституции Союза исчезнет разделение на опоры и вся внешняя политика будет регулироваться одним разделом Конституции—«Внешиполитическая деятельность Союза».

Евросоюз практически никогда не выступает в качестве единого субъекта на международной арене. В международных отношениях он может быть представлен либо институтами либо опорами (чаще всего—Первой опорой).

В рамках Первой опоры Союз как правило представлен Комиссией (в лице Председателя и/ или Комиссара по внешним сношениям).

В рамках Второй и Третьей опор главным представителем Союза является Председатель Совета, а также Генеральный Секретарь Совета—Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности.

Кроме того, обсуждаемые вопросы носят серьезный политический и/ или экономический характер, то тогда от имени Союза выступает «тройка», в которую входят Председатель Комиссии, Председатель Совета и Генеральный секретарь Совета.

После вступления в силу Конституции тройка сохранится, но будет другой состав: Председатель Комиссии, Председатель Европейского Совета (что очень логично) и Министр иностранных дел Евросоюза.

Если говорить о дипломатических отношениях Евросоюза как интеграционного объединения, то они, так или иначе, установлены с большинством государств (они существуют параллельно с дипломатическими представительствами государств, входящих в Евросоюз). Правда, выражены эти отношения в форме, отличающейся от принятой в международном дипломатическом праве. Так, пассивно право посольство выражено тем, что иностранные государства открывают свои представительства при Союзе (местонахождение этих представительств—Брюссель). С другой стороны, Союз открывает свои представительства в виде *Постоянных делегаций Европейской комиссии*, находящиеся в столицах зарубежных государств.

По проекту Конституции, эти делегации могут быть трансформированы в официальные представительства (делегации) Европейского Союза, кроме того, планируется создать собственную дипломатическую службу, включая пост Министра иностранных дел Союза.

В целом, содержание разных видов внешних политик Союза уже рассматривалось в теме «Компетенция союза». Сейчас хочется немного остановиться на Европейской политике в сфере безопасности и обороны (European Security and Defence Policy—ESDP). Это мероприятия, направленные на обеспечение Союза собственным военным потенциалом, с помощью которого Союз мог бы участвовать в урегулировании вооруженных конфликтов, исполнять санкции, наложенные Совбезом ООН, т.е. быть полноценным игроком на мировой арене.

На практике Союз уже проводил подобные операции: 2003 г.—военные операции в Македонии и Конго (бывший Заир), создана «полицейская миссия» в Боснии и Герцеговине.

В настоящее время создаются Силы быстрого реагирования, которые должны состоять из военнослужащих государств-членов. Формирование этих сил идет с большим трудом из-за нескольких причин.

Во-первых, это противодействие НАТО, которое элементарно опасается конкуренции, а также того, что европейские государства, сконцентрировавшись на собственных

Силах быстрого реагирования, не будут способны полноценно (в военном отношении) участвовать в Североатлантическом альянсе.

Надо отметить, что по Маастрихтскому договору, силы быстрого реагирования действуют не вместо НАТО, а параллельно с ней и не препятствуют сотрудничеству государств-членов, одновременно входящих в НАТО.

Вторая причина—общественное мнение граждан Союза, которые вполне обоснованно считают, что создание вооруженного формирования приведет к усилению налогового бремени (увеличению налогов).

До создания Сил быстрого реагирования военные операции осуществляются т.н. «рамочной нацией» (nation-cadre), т.е. определенным государством-членом, которому поручают от имени Союза проводить подобные операции. Например, операция Союза в ДРК (называлась она Artemis) проводилась Францией.

Россия и Европейский Союз

В настоящее время Евросоюз является одним из главных торговых партнеров—около 35% внешнего торгового оборота происходит с государствами-членами Союза. В 1995 году, после присоединения Финляндии, у Союза и России появилась общая граница.

Если говорить о правовом регулировании наших отношений, то в настоящее время основным документом является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. (СПС). Полностью оно называется «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и Европейскими сообществами и их государствами-членами. Заключено на о.Корфу 24 июня 1994 г.

Это классический международно-правовой договор, который был ратифицирован Россией в ноябре 1996 г. и вступил в силу с 1 января 1997 г. после ратификации его Европарламентом, а также государствами-членами. Заключено СПС на 10 лет, с последующей автоматической ежегодной пролонгацией, если у сторон не будет возражений.

Структура: Преамбула, 112 статей, 10 приложений, два протокола, несколько совместных и односторонних заявлений и переписку.

Кроме России, аналогичные соглашения были заключены со всеми странами СНГ, кроме Таджикистана. Содержание этих соглашений практически идентично соглашению с Россией, поэтому последнее принято называть «типовым».

СПС предусматривает сотрудничество по самому широкому спектру вопросов, не только экономических.

Цели СПС (статья 1):-создание зоны свободной торговли;

-обеспечение рамок для политического диалога

-поощрение устойчивого развития (sustainable development)

-укрепление политических и экономических свобод

-поддержка усилий России по укреплению демократии

-обеспечение основы для социально-культурного сотрудничества

Таким образом, видно, что СПС является комплексным политическим документом, имеющим самую широкую направленность.

В СПС масса бланкетных норм (т.е. отсылающих к другим международным договорам и международным документам).

В СПС содержатся общие принципы сотрудничества Евросоюза и России:

-уважение демократических принципов и прав человека в смысле Хельсинкского заключительного акта СБСЕ 1975 г. и Парижской Хартии для новой Европы 1990 г.;

-совместные усилия сторон для создания зоны свободной торговли между ними

-построение торговых отношений на основе принципов ГАТТ с учетом будущего вступления России в ВТО

-постепенное предоставление Россией режима наиболее благоприятствуемой нации в торговых отношениях.

Режим наибольшего благоприятствования—предоставление другой стороне, ее физическим и юридическим лицам столь же благоприятного режима, что и тот, который будет предоставлен в будущем любому третьему государству.

В отличие от этого, национальный режим предполагает предоставление юридическим и физическим лицам другой стороны тех же прав, которыми пользуются собственные физические и юридические лица.

Раздел II СПС говорит о политическом сотрудничестве («Политическом диалоге»), который должен включать в себя установление более активных политических связей путем экономического сближения, сближения позиций по международным вопросам, которые являются предметом общей озабоченности, укрепление безопасности и стабильности и пр. Политический диалог должен проходить регулярно, формы перечисляются в ст.ст.7-9 СПС.

а) Форма регулярных (два раза в год) встреч Президента РФ, Председателя Совета и Председателя Комиссии

б) диалог на министерском уровне проходит в рамках созданного на основе СПС Совета сотрудничества, либо по взаимной договоренности сторон.

в) диалог на парламентском уровне осуществляется в рамках Комитета парламентского сотрудничества (также создан на основе СПС)

г) проведение встреч на уровне старших должностных лиц («тройка» со стороны Союза и высокие должностные лица России)

д) эффективное использование дипломатических каналов, а также других средств, включая встречи экспертов и т.д.

Раздел III «Торговля товарами» является центральным и наиболее значимым. Применяется к любым товарам, кроме текстиля, угля, изделий из стали и ядерных материалов. Режим торговли этой исключенной продукцией определяется дополнительными соглашениями.

Стороны во взаимной торговле предоставляют друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации. Это значит, что импортируемые товары не облагаются ни прямыми, ни косвенными дискриминационными налогами, причем им предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый аналогичным товарам отечественного происхождения.

Действует свобода транзита. Каждая из сторон обеспечивает свободный транзит через свою территорию товаров, происходящих из таможенной территории или предназначенных для таможенной территории другой. Кроме того, стороны освобождают друг друга от импортных пошлин и сборов на временно ввозимые товары.

Товары, происходящие из России, ввозятся в ЕС без количественных ограничений, также как и товары, происходящие из ЕС—в Россию.

Вплоть до вступления в ВТО (а об этом все время упоминается в документе) РФ должна проводить консультации в Совете сотрудничества перед тем, как менять тарифную политику или увеличивать уровень тарифной защиты. В настоящее время ЕС имеет самую низкую тарифную защиту (т.е. самые низкие таможенные пошлины) для импорта из России. Средний тариф составляет 0.3%.

В соответствии с СПС стороны, в целях защиты внутреннего рынка, могут вводить меры предосторожности и антидемпинговые процедуры в отношении товаров, импортируемых на территорию друг друга. Однако эти меры могут применяться только после консультаций в Комитете сотрудничества.

В отношении России антидемпинговые процедуры применяются достаточно часто, т.к. стоимость сырья слишком низка.

В СПС не исключается при определенных обстоятельствах ограничивать импорт, экспорт или транзит товаров. Эти основания: общественная мораль, правопорядок, безопасность, защита здоровья и жизни людей, животных или растений, защита природных ресурсов, защита национальных художественных, исторических и археологических ценностей, охрану интеллектуальной собственности и т.д.

Раздел IV «Положения о предпринимательстве и инвестициях». В рамках него достигнута договоренность о том, что Стороны принимают на работу на своей территории граждан другой стороны, на основе недискриминации по признаку гражданства во всем, что касается условий труда, вознаграждения и увольнения. Данной положение, между прочим, требовало принятия специальных внутренних нормативных актов.

Предполагается режим наибольшего благоприятствования для учреждения компаний, деятельности дочерних компаний и филиалов.