

**КАФЕДРА ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТА) МИД РОССИИ**

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО: ДО И ПОСЛЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

М.М. БИРЮКОВ

Рецензенты:

Черниченко С.В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.
Шумилов В.М., доктор юридических наук, профессор.

Моей жене Татьяне Юрьевне
с благодарностью за терпение

От автора

В 2009 г. автором была издана монография "Европейское право до и после Лиссабонского договора". Книга быстро исчезла из продажи, что говорит о востребованности российским читателем подобных актуальных и компактных по объему изданий по праву ЕС. К тому же динамика развития Европейского союза в последние годы, в частности, нарастание кризиса суверенных долгов в зоне евро, множась попытки руководства ЕС поставить под наднациональный контроль иммиграцию, другие процессы, происходящие в европейской интеграции, требуют их постоянного осмысления и юридического анализа на новом этапе.

Вышеуказанные причины послужили побудительным мотивом для данного второго, актуализированного и дополненного издания об эволюции права ЕС.

Автор стремился к тому, чтобы книга была интересна как тем, кто только приступает к изучению основ европейского права, так и тем, кто хотел бы уяснить особенности, привнесенные в право Европейского союза Лиссабонским договором и последующей правоприменительной практикой. По этой причине в данной работе известные исторические аспекты, содержащиеся в прежних публикациях автора, сочетаются с новыми подходами, в частности, в том, что касается правовой природы "нового" Европейского союза и сущности права ЕС.

Сокращения, используемые в тексте

ДЕС - Договор о Европейском союзе
ДФЕС - Договор о функционировании Европейского союза
ЛД - Лиссабонский договор об изменении Договора о Европейском союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества
Евратом, ЕСАЭ - Европейское сообщество по атомной энергии
ЕЭС - Европейское экономическое сообщество
ЕОУС - Европейское объединение угля и стали
ЕК, Комиссия - Европейская комиссия
ЕП, Европарламент - Европейский парламент
Европол - Европейская полицейская организация
Евроюст - Европейская организация юридического сотрудничества
ЕЦБ - Европейский центральный банк
ЕСЦБ - Европейская система центральных банков
ЕКПЧ - Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ - Европейский суд по правам человека
Корепер - Комитет постоянных представителей государств - членов ЕС (аббревиатура от французского, принятая и в русскоязычной литературе)
ОВПБ - Общая внешняя политика и политика безопасности
ОИПБ - Общая иностранная политика и политика безопасности
ПСБП - Пространство свободы, безопасности и правосудия
СДГС - Суд по делам гражданской службы
СОЮ - Суд общей юрисдикции

СПИ - Суд первой инстанции
СПСО - Сотрудничество полиций и судебных органов
ЭВС - Экономический и валютный союз

Глава 1. УЧРЕДИТЕЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ КАК ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

1.1. Возникновение европейского права. Истоки и предпосылки

Идеи единения европейских стран высказывались уже в отдаленном прошлом. В качестве примеров в отечественной и зарубежной литературе традиционно приводятся имена многих авторов подобных идей. Назовем лишь некоторые из них - чешский король Иржи Подебрад <1> (XV в.), французский аббат Шарль Сен-Пьер (XVIII в.), философы Жан Жак Руссо, Иммануил Кант. Любопытно, что некоторые из них уже тогда оперировали понятиями, которые порой считаются достижениями 20-го столетия. Так, в 1814 г. О. Сен-Симон в книге, написанной совместно с историком О. Тьерри, предсказывал создание по окончании периода войн и революций **Европейского сообщества с наднациональным парламентом**. В 1849 г. Виктор Гюго призвал к объединению европейского континента, которое, согласно его идее, должно было привести к созданию в XX в. **Соединенных Штатов Европы**.

<1> В другом написании - Йиржи из Подебрад (1420 - 1471). Подебрады - чешский город-курорт на Эльбе, в 50 км от Праги.

Поиски единения и согласия особенно активизировались в годы военных катастроф, перед лицом очевидных потерь, которые несли народы в результате разрушительных войн.

Между двумя мировыми войнами лидером панъевропейского движения стал австрийский дипломат и политик, граф Рихард Куденхове-Калерги (1894 - 1972), основавший в 1926 г. Панъевропейский союз, который объединял сторонников строительства федеративной Европы по образцу Соединенных Штатов Америки. В одной из своих книг под названием "Пан-Европа" (1923 г.) автор, в частности, писал, что "между Сциллой российской военной диктатуры и Харибдой американской финансовой диктатуры путь Европы называется Пан-Европа, который означает, что Европа должна помочь себе сама, создав с практической целью политико-экономический союз" <1>.

<1> Цит. по: Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union européenne. Paris, 2003. P. 23.

Вдохновленный панъевропейскими идеями с проектом построения Европы на основах федерации выступил министр иностранных дел Франции Аристид Бриан. В частности, в 1929 г., выступая перед Ассамблеей Лиги Наций, он предложил план создания **Европейского союза** на конфедеративных основах.

Из-за опасений утраты суверенитета государства предложение французского министра тогда не поддержали. Установление фашистских режимов в Италии и Германии, обострение межгосударственных противоречий окончательно похоронили возможность в тот период претворения в жизнь планов построения единой Европы. Надо было пережить Вторую мировую войну со всеми ее жестокими уроками, чтобы вновь появились проекты объединения Европы, которые исключили бы возможность войны на европейском континенте.

Тупик, в котором оказалась Западная Европа в результате Второй мировой войны, поддержка объединительных начал в ее жизни со стороны Соединенных Штатов Америки и страх перед "советской угрозой" создали благоприятные условия для практического осуществления так называемой "европейской идеи".

С установлением мира в ряде европейских стран появились многочисленные общества, объединения, союзы, вновь выступившие с лозунгами интеграции. В результате этой активности в Европе возникли международные организации различной направленности, в числе которых следует упомянуть прежде всего Совет Европы, созданный в 1949 г. и сконцентрировавший свою деятельность на обеспечении прав и свобод человека.

Совет Европы - главная общеевропейская правозащитная межправительственная организация. Россия с 1996 г. является ее полноправным членом.

В 1948 г. Франция, Великобритания и страны Бенилюкса учредили Западный союз <1>, деятельность которого была направлена преимущественно против угрозы германского реваншизма. Годом позже по инициативе Соединенных Штатов был избран принципиально иной путь решения проблемы безопасности Западной Европы, суть которого - не изолировать Германию, а вовлечь ее в

общее крупное объединение - Организацию Североатлантического договора (НАТО), в состав которой включается Западная Германия.

<1> Другое название - Организация Брюссельского пакта. В 1954 г. Договор (Брюссельский пакт), на основании которого возник Западный союз, был пересмотрен, и организация получила современное название - Западно-европейский союз (ЗЕС).

Таким образом, почти одновременно создавались европейские организации в экономической, политической и оборонной областях.

Во многих источниках приводится целый ряд предпосылок различного характера, объясняющих появление европейских сообществ и Европейского союза. Приведем лишь некоторые из них.

Объективный процесс интернационализации хозяйственных связей требовал экономического единства Европы, чему противоречила ее политическая раздробленность. Потребность выхода экономических отношений за пределы государственных границ также требовала ликвидации границ, виз, таможенных пошлин и других барьеров и создания общего рынка. В "старой" Европе исторически достаточно рано сложилась капиталистическая, рыночная система хозяйствования, которая более чем где-либо еще в мире имела времени и возможностей для развития. В Европе в своем большинстве государства обладают небольшими территориями, что самым насущным образом диктовало потребность выхода за пределы узких национальных рынков. Необходимость исключения в будущем войн и конфликтов, подобных тем, которые происходили в Европе в первой половине XX в., диктовала необходимость объединения враждующих друг с другом национальных государств в целостное экономическое и политическое образование с наднациональными институтами, которые должны обеспечить мир и безопасность на континенте. Наряду со стремлением прекратить раздоры между государствами возникла необходимость создания путем объединения Европы силы и обеспечения ее реального веса в международной системе перед лицом других политических и экономических "тяжеловесов", прежде всего СССР и США. Интеграции способствовали общие культурные традиции европейских государств - религиозные (христианство), правовые (влияние римского права, идеи конституционализма, признания ценности прав человека и разделения властей). В качестве субъективной предпосылки выступали имевшие постоянное хождение идеи объединения государств и народов Европы в политический, экономический и военный союз <1>.

<1> См. подробнее: Европейское право / Под ред. Л.М. Энтина. М., 2011. С. 29 - 33; Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2010. С. 64 - 78; Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. М., 2001. С. 155 - 173.

1.2. Этапы развития европейского права

1.2.1. Основные учредительные договоры

Основные **периоды** интеграции связаны с созданием и эволюцией европейских сообществ до 1992 г., образованием в 1992 г. Европейского союза и развитием его до Лиссабонского договора 2007 г., а также появлением реформированного на базе этого Договора качественно нового Союза. Таким образом, исторически просматриваются три значительных **периода** в строительстве объединенной Европы и развитии системы европейского права.

В то же время наиболее существенные изменения в праве, происходящие в указанные периоды, находят отражение в учредительных договорах. Правомерно утверждать, что в основу периодизации с правовой точки зрения должны быть положены принципиальные изменения, происходившие в структуре сообществ, в сфере их ведения и порядке осуществления тех полномочий, которыми эти сообщества, а затем и Союз были наделены. Все перемены такого рода находят свое отражение и закрепление прежде всего в учредительных договорах, т.е. в актах, которые вносят кардинальные изменения в построение и функционирование сообществ и Союза. Соответственно, и периодизация эволюции европейского права тесно связана с выработкой и заключением учредительных договоров.

Представляется более правильным в юридической литературе выделять **этапы** развития именно права интеграции (интеграционного права), которые, естественно, связаны с появлением новых источников в виде учредительных договоров. Каждый из них, закрепляя достигнутое, одновременно образует основу дальнейшей эволюции права. Учредительные договоры юридически фиксировали то, что было достигнуто, и предопределяли новое в европейской интеграции. В соответствии с этой позицией вначале кратко перечислим **основные учредительные договоры**, определившие этапы развития европейского права:

1. Договор об учреждении ЕОУС 1951 г. (Парижский договор).

2. Договор об учреждении ЕЭС и Договор об учреждении Евратома 1957 г. (Римские

договоры).

3. Единый европейский акт 1986 г.

4. Договор о Европейском союзе 1992 г. (Маастрихтский договор).

5. Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договоры, учреждающие европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты, 1997 г. (Амстердамский договор).

6. Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, Договоры, учреждающие европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты, 2001 г. (Ниццкий договор).

7. Договор о введении Конституции для Европы, 2004 г.

8. Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, и Договор, учреждающий Европейское сообщество, 2007 г. (Лиссабонский договор).

1.2.2. Первый этап: ЕОУС

Первый из этапов связан с Договором об учреждении Европейского объединения угля и стали - ЕОУС, который был подписан в Париже 18 апреля 1951 г. и вступил в силу 23 июля 1952 г. Парижский договор подписали помимо Германии и Франции еще четыре государства - Бельгия, Италия, Люксембург и Нидерланды. Данный Договор образовал первое европейское интеграционное объединение и заложил принципиальные основы самой интеграции. С него начинается формирование европейского права.

На фоне многочисленных послевоенных интеграционных инициатив идея, выдвинутая французскими политическими деятелями Жаном Моне (в то время комиссар по планированию в правительстве Французской Республики, позже избран на пост председателя Верховного органа Европейского объединения угля и стали) и Робером Шуманом (в 1950 г. министр иностранных дел Франции) и заключающаяся в объединении угольной и сталелитейной промышленности Германии и Франции, выглядела достаточно скромно и многим представлялась сугубо техническим мероприятием.

Проект заключения соглашения между Францией и Германией по вопросам добычи угля и производства стали, который привел к созданию первого из сообществ - Европейского объединения угля и стали, получил наименование "План Шумана". Этот план был изложен в известной Декларации Министра иностранных дел Франции Р. Шумана, произнесенной им в здании МИД Франции на Кэ д'Орсэ 9 мая 1950 г. <1>.

<1> В этой связи 9 мая ежегодно отмечается как День Европы, который является выходным днем для чиновников гражданской службы ЕС. Остальные граждане Европейского союза работают, но в этот день проводятся посвященные памятной дате различные культурные мероприятия: выставки, фестивали, торжественные собрания и пр.

Ж. Моне и Р. Шумана вместе с их ближайшими соратниками и последователями на Западе называют "отцами-основателями" или "архитекторами" европейской интеграции. Во многих официальных учреждениях Европейского союза и Совета Европы имеются бюсты, барельефы, портреты "отцов-основателей". В Брюсселе станция метро, возле которой сгруппированы здания институтов ЕС (Совета, Комиссии, Европейского парламента и др.), названа просто - "Шуман".

Учреждение ЕОУС явилось началом коренной трансформации Западной Европы, приведшей к созданию Европейского союза, который долго признавался наиболее успешным образцом интеграционного образования, относившимся к высшим, в том числе правовым, достижениям европейской цивилизации.

Создание Европейского объединения угля и стали означало создание общего рынка угледобывающей и сталелитейной промышленности и их производных. По замыслу создателей одной из главных задач ЕОУС также было прекращение векового противостояния Франции и Германии и установление контроля над стратегическими отраслями - угольной и сталелитейной.

Примерно треть всех статей Договора была посвящена практическим проблемам коллективного управления сталелитейной и угольной отраслями промышленности - финансам, инвестициям, производству, ценам, внутриотраслевым соглашениям и концентрации, регулированию условий конкуренции, заработной плате и мобильности рабочей силы, транспорту, торговой политике.

ЕОУС было наделено правосубъектностью, статусом юридического лица, за ним признали международную правоспособность. Для управления Объединением создавалась система институтов, основная схема которой была впоследствии воспринята Европейским экономическим сообществом (ЕЭС). Она включала Высший руководящий (или Верховный) орган, Ассамблею (будущий Европейский парламент), Совет министров (или просто Совет) и Суд.

Центральное место в системе институтов ЕОУС занял Высший руководящий орган. Он должен был обеспечивать достижение целей ЕОУС и решать практические задачи, связанные с созданием общего рынка угля и стали. Высший руководящий орган имел **наднациональный** характер, что было прямо

указано в Договоре. Он состоял из девяти представителей, назначаемых государствами-членами на шесть лет по признаку профессиональной компетентности. После назначения члены Высшего руководящего органа должны были стать полностью независимыми от своих государств. Им было запрещено получать инструкции от национальных правительств. Это был основной законодательный орган ЕОУС: он принимал обязательные по своей юридической силе акты и обращал их к исполнению. Контроль над его деятельностью осуществлял Совет министров, состоявший из представителей правительств государств - членов ЕОУС. Входившее в структуру ЕОУС парламентское учреждение - Ассамблея - обладало незначительными, совещательно-консультативными полномочиями. В то же время Ассамблея была наделена одним, но достаточно весомым правом - большинством в две трети голосов она могла отправить всех членов Высшего органа в отставку <1>. Ассамблея состояла из парламентариев стран - членов ЕОУС, делегированных национальными законодательными органами. Так как полномочия и другого межгосударственного института - Совета были весьма ограниченными, баланс власти в ЕОУС сместился в сторону наднационального Высшего руководящего органа.

<1> Данной прерогативой по-прежнему обладает нынешний преемник Ассамблеи - Европейский парламент по отношению к сменившей Верховный орган Европейской комиссии.

Помимо высшего руководящего органа наднациональным по своей природе являлся входивший в структуру Объединения Суд ЕОУС. Несмотря на то что судьи назначались государствами - членами ЕОУС, они при исполнении своих обязанностей были полностью независимы и руководствовались в своей деятельности предписаниями учредительного договора и действующими нормативными правовыми актами.

В отличие от последующих учредительных договоров сообществ, которые были бессрочными, Договор о ЕОУС был подписан сроком на 50 лет. В 2002 г. срок его действия истек и ЕОУС прекратило существовать. По этому поводу в приложенном к Ниццкому договору Протоколе о финансовых последствиях истечения срока действия Договора о ЕОУС говорится: "Все активы и обязательства ЕОУС по состоянию на 23 июля 2002 года начиная с 24 июля 2002 года передаются Европейскому сообществу". С этого момента всей проблематикой ЕОУС занималось Европейское сообщество. Важно запомнить, что с июля 2002 г. функционировали лишь два сообщества из трех - Европейское сообщество и Евратом <1>.

<1> С вступлением в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора Европейское сообщество перестало существовать. Евратом (другая, более редкая аббревиатура названия этого Сообщества на русском языке - ЕСАЭ) продолжает функционировать.

На первый взгляд Объединение ставило перед собой сравнительно узкие цели, носило чисто функциональный характер, решало специальный круг задач и проблем, связанных с развитием сталелитейной и угольной промышленности, созданием общего рынка товаров и услуг в этой ограниченной сфере. В то же время ЕОУС было своеобразным экспериментом, в ходе которого проходили практическую проверку важнейшие теоретические построения и прежде всего решалась задача соотношения надгосударственного и межгосударственного, возможности их "сожительства" в зарождавшемся интеграционном праве. Ради достижения поставленных целей государства-члены пошли на радикальный шаг - ограничение своего суверенитета, передачу некоторых властных полномочий наднациональным (надгосударственным) органам. Опыт, накопленный ЕОУС, оказал несомненное воздействие на последующее развитие интеграционных процессов в Европе.

Интеграция требует постепенности. Одним направлением - угольной и сталелитейной промышленностью - европейцы занимались целых шесть лет (с 1951 по 1957 г.). На нем обкатывались механизмы интеграции, выяснялось, смогут ли вообще коллективные интересы Сообщества взять верх над национальными интересами. Когда процесс дал положительные результаты, пошли дальше.

1.2.3. Второй этап: ЕЭС и Евратом

Второй этап - создание Римскими договорами двух новых сообществ: **Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии.**

Убедившись на примере ЕОУС в реальности экономической интеграции, ее основатели пришли к выводу о необходимости расширения интеграции на другие сферы экономики. В результате 25 марта 1957 г. в Риме были подписаны еще два договора - **Договор о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом)**, которые по месту подписания получили наименование Римских договоров. Вступление в силу 1 января 1958 г. этих двух Договоров ознаменовало начало нового этапа в развитии интеграционных процессов.

Может возникнуть вопрос, почему, несмотря на то что все три интеграционные организации - ЕОУС, ЕЭС и Евратом - на официальных языках в учредительных договорах назывались одинаково - сообщества (**community** - англ., **communaute** - фр.), то, которое появилось первым, - ЕОУС, на русском языке получило наименование "объединение". Представляется, что это вопрос перевода. Так было переведено на русский язык и официально закрепились название первого из сообществ. Никто из отечественных исследователей не мог тогда предвидеть, что возникнут еще два сообщества, и образованное от слова **communaute** прилагательное **communautaire** (фр.) - "коммунитарный" - станет широко распространенным в специальной литературе и деятельности европейских интеграционных организаций термином. "Коммунитарный" означает "относящийся к сообществам", "представляющий собой нечто общее для них". Например, коммунитарное право - право сообществ.

Следует отметить, что в международной практике условность терминологии и несовпадение русских языковых эквивалентов - нередкое явление. Например, русский термин "международное право" считается аналогом английского **international law** или французского **droit international**. На упомянутых иностранных языках этот термин означает "межгосударственное право", поскольку слово **nation** переводится как "государство". Это правильно, поскольку не народы или нации, а государства являются общепризнанными первичными субъектами международного права.

На том же основании наименование "Организация объединенных наций" на русском языке должно было бы звучать как "Организация объединенных государств" или "Объединенные государства", поскольку члены этой организации - государства, а не нации в понимании этого термина на русском языке, и на других языках эта организация совершенно правомерно именуется **United Nations, Nations Unies**, т.е. "Объединенные государства".

Создание и развитие европейских сообществ осуществлялось на строгой юридической основе - многосторонних межгосударственных договорах, ставших первичными источниками европейского права, которое представляло собой часть классического международного права. Этим объясняется то, что до настоящего времени в отечественной международно-правовой литературе тематика европейских сообществ и Европейского союза освещается либо как региональное (субрегиональное) международное право, либо как часть права международных организаций, либо как часть международного экономического права.

С 1957 по 1965 г. три европейских сообщества эволюционировали таким образом, что в конце концов их основные институты стали общими <1>.

<1> Каждое Сообщество являлось самостоятельной с юридической точки зрения организацией, отдельным субъектом права и выступало стороной в международных договорах, носителем конкретных прав и обязанностей, имело самостоятельный бюджет.

По соглашению о некоторых общих органах Европейское экономическое сообщество и Евратом с момента возникновения имели общие с ЕОУС Суд и Ассамблею <1>. 8 апреля 1965 г. был подписан Договор о слиянии исполнительных органов трех западно-европейских объединений. Цель слияния - сделать западно-европейский интеграционный механизм более эффективным. С вступлением в силу этого договора 1 июня 1967 г. единая Комиссия европейских сообществ (КЕС) и единый Совет европейских сообществ (Совет) выполняли свои функции для всех трех объединений.

<1> Ассамблея с 30 марта 1962 г. стала именоваться Европейским парламентом.

Ситуация в плане международного права создалась весьма необычная: каждая из трех организаций имела собственную правосубъектность, которая одновременно реализовывалась общими для этих международных организаций основными органами. Впоследствии идея создания единых органов для нескольких международных организаций была использована в процессе карибской интеграции. Карибское сообщество и Карибский общий рынок были также наделены общими органами.

Формирование европейских сообществ и развитие европейского права происходили одновременно. Чем дальше шел интеграционный процесс, тем активнее осуществлялось его правовое упорядочение. Юридической основой европейского строительства были прежде всего международные учредительные договоры и нормативные правовые акты сообществ.

Появление Евратома привело в 1960 г. к решению объединить имевшиеся и строившиеся ядерные реакторы и приданные им исследовательские лаборатории. Так был создан Совместный научно-исследовательский центр - СНИЦ, занимающийся проблемами безопасности атомных реакторов, радиационной защиты, хранения радиоактивных отходов.

С учетом выявившихся за время существования ЕОУС пределов наднационального начала и обострившейся "чувствительности" национальных государств к его практическому применению составители Римских договоров сделали полшага назад и, не оставляя надежд на наднациональное развитие западно-европейской интеграции, позаботились о том, чтобы скрыть эти надежды и в большей

степени обеспечить права государств-членов. Какие-либо намеки на политическую интеграцию и перспективную цель "федералистов" в отношении создания европейской федерации в текстах Римских договоров отсутствовали. Для создателей западно-европейской интеграции на много лет вперед **главными правилами их деятельности стали постепенность, строгое соблюдение первоочередности экономической интеграции как возможной основы будущей политической интеграции.**

Особенно большое значение имел Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, в котором были сформулированы фундаментальные основы интеграционного объединения, определены условия и порядок функционирования Сообщества, закреплены важнейшие достижения в области экономического, социального и правового развития. Особое место занял Договор о ЕЭС и в формировании европейского права. Если Договоры о ЕОУС и Евратоме содержали положения, предназначенные для сравнительно узких сфер сотрудничества государств, то Римский договор об учреждении Европейского экономического сообщества имел гораздо более широкий для государств - членов Сообщества характер. Он заложил основы нового правопорядка, начала оригинальной интеграционной правовой системы, регулирующей как взаимоотношения ее субъектов внутри объединений, так и отношения сообществ с внешним миром. В этом смысле можно говорить, что даже на современном этапе европейское право в своей основе - это прежде всего право Европейского экономического сообщества (позднее - Европейского сообщества).

В Римском договоре о Европейском экономическом сообществе подчеркивались его сугубо экономические цели. Концептуально он представлял собой последовательную программу экономической интеграции. Первым шагом на этом пути должно было стать создание Таможенного союза, который был сформирован досрочно - к середине 1968 г. Государства - члены ЕЭС договорились об установлении общего внешнего таможенного тарифа и передаче Сообществу полномочий на осуществление общей (в других источниках - единой) торговой политики ЕЭС.

В этот период происходит создание общего рынка (свобода движения товаров, лиц, услуг и капиталов), складываются и утверждаются основные принципы европейского права, начинает функционировать система судебного контроля над его применением и соблюдением. В ходе данного второго этапа вырабатываются нормативные положения, обеспечившие создание и функционирование единой системы институтов, юридически оформляется новая система финансового обеспечения сообществ. В этот же период происходит существенное увеличение числа членов европейских сообществ, что, естественно, влечет и расширение сферы применения европейского права.

Для осуществления мероприятий, предусмотренных Римским договором, был установлен переходный период, рассчитанный на 12 - 15 лет.

Римским договором была усовершенствована институциональная структура ЕЭС. Руководящими институтами Сообщества стали Совет, Комиссия европейских сообществ (КЕС), заменившая Высший руководящий орган, Парламентская ассамблея и Суд. Дополнительно в рамках Сообщества были созданы Экономический и социальный комитет (Экосок) <1>, Европейский инвестиционный банк и, позднее, Счетная палата.

<1> Не путать с Экономическим и социальным советом (Экосос) - одним из главных органов ООН.

Был изменен баланс полномочий между Комиссией и Советом: Совет стал главным "законодателем" Сообщества, а Комиссия, сохранившая право законодательной инициативы, - главным исполнительным органом.

1.2.4. Третий этап: Единый европейский акт 1986 г.

Третий этап наступил с подписанием в феврале 1986 г. **Единого европейского акта (ЕЕА)**, который вступил в силу в 1987 г.

В конце 1970-х - начале 1980-х гг. в общественном мнении доминировало скептическое отношение к интеграции. Этот период западные журналисты окрестили эпохой "евросклероза". Ренессанс интеграционной политики связывают с именем известного политического деятеля Франции Жака Делора, который возглавил Комиссию ЕС в июле 1984 г. Он решил оживить проект создания единого внутреннего рынка, предусмотренного Римским договором 1957 г.

Для осуществления проекта потребовалось изменить и дополнить договорно-правовую базу интеграционного строительства.

Предложения Комиссии о создании единого внутреннего рынка были одобрены Европейским советом и составили органическую часть принятого в 1986 г. Единого европейского акта. ЕЕА продолжил существенное расширение правовой базы интеграции, проложив путь к разработке и принятию в дальнейшем Маастрихтского (1992) и Амстердамского (1997) договоров.

В результате продолжилось расширение сферы ведения европейских сообществ, были внесены

изменения в их институциональную структуру и намечены основные контуры развития сотрудничества государств-членов в области внешней политики и безопасности. Единый европейский акт явился решительным шагом к созданию правовой основы для перехода на новый, более высокий уровень сотрудничества государств - учреждению Европейского союза, а также был начат переход от общего к единому внутреннему рынку, что должно было в перспективе подготовить создание Экономического и валютного союза.

Единый европейский акт раздвинул рамки интеграционного процесса, который был распространен на такие новые области, как валютная политика, помощь менее развитым странам и регионам сообществ, научно-технический прогресс и охрана окружающей среды, а также координация внешней политики государств-членов. Координация внешней политики осуществлялась при помощи Секретариата политического сотрудничества, неофициально действовавшего в аппарате Комиссии ЕС с 1970 г. Единый европейский акт также изменил правовой механизм принятия решений, расширив сферу применения принципа квалифицированного большинства.

На этом этапе были установлены официальные отношения между европейскими сообществами и Советом экономической взаимопомощи, открывшие дорогу к налаживанию непосредственных связей сообществ с отдельными социалистическими странами.

1.2.5. Четвертый этап: создание Европейского союза

Четвертый этап связан с подписанием 27 февраля 1992 г. и вступлением в действие 1 ноября 1993 г. **Договора о Европейском союзе (ЕС)**. По месту подписания в голландском городе Маастрихт его называют также **Маастрихтским договором**.

Любопытно, что исторически Европейский союз был образован вскоре после распада в конце 1991 г. другого союза - Союза ССР.

Европейский союз как новое образование включал три составляющих, получивших в специальной литературе и рабочих документах ЕС наименование **трех опор** <1>: во-первых, три (затем два) сообщества - социально-экономическая сфера; во-вторых, общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) - внешнеполитическая сфера; в-третьих, сотрудничество полиции и судебных органов государств в уголовно-правовой сфере (СПСО) - правоохранительная сфера. Следует отметить: третья составляющая в Маастрихтском договоре называлась по-другому - "сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел <2>". Это название встречается по сей день, в том числе и в официальных документах ЕС. Позднее Амстердамским договором формулировка данной опоры была изменена на "сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере" - СПСО.

<1> В учредительных договорах этого термина нет.

<2> В разных российских источниках встречается название "Сотрудничество в сфере правосудия и внутренних дел". Сокращенно в зависимости от перевода - ЮВД или ПВД.

Образование Европейского союза в 1992 г. составляет в последующее время главное содержание перемен в области европейского строительства в целом и европейского права в частности.

Союз был учрежден на базе европейских сообществ, дополненных сотрудничеством в сфере внешней политики, безопасности, а также юстиции и внутренних дел. В соответствии с Маастрихтским договором возникает система общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), заменившая действовавший с начала 1970-х гг. механизм Европейского политического сотрудничества - ЕПС. ОВПБ распространяется на всю сферу международных отношений. Она предполагает не только взаимные консультации, как это было в ЕПС, но и выработку "общих позиций" государств-членов, которые потом реализуются через "совместные действия (или общие акции)", а также "коллективные (общие) стратегии" ЕС в отношении третьих стран и регионов.

От своих предшественников-сообществ Союз отличает прежде всего расширенный характер его компетенции. С образованием Европейского союза она теперь не только распространяется на экономические и связанные с ними отношения, но и стремится охватить такие важные области, как внешняя политика и вопросы борьбы с преступностью.

Таким образом, с созданием Союза в интеграционном сотрудничестве государств-членов появились новые области взаимодействия, имевшие межгосударственный характер. Они заметно отличались от коммуитарного (наднационального) характера сотрудничества, сложившегося ранее в рамках сообществ. В этой связи можно утверждать, что система европейского права получила дальнейшее развитие, в том числе в направлении межгосударственного сотрудничества.

Важно подчеркнуть, что создание и эволюция Европейского союза образца 1992 г. **не означали исчезновение или поглощение европейских сообществ**, как это порой ошибочно отмечается в некоторых отечественных источниках. Все три (позднее два) европейских сообщества до относительно недавнего времени продолжали существовать как субъекты права и юридически самостоятельные

интеграционные объединения, одновременно участвующие в Европейском союзе.

Отметим, что в специальной литературе используется также термин "Европейское сообщество" - раньше иногда в отношении ЕЭС, а порой и в отношении всех трех прежних сообществ. Следует уточнить, что лишь с момента принятия Маастрихтского договора 1992 г. ЕЭС было формально переименовано в Европейское сообщество, как бы потеряв центральный термин - "экономическое". Так произошло, поскольку компетенция Сообщества в 1992 г. была расширена с 11 до 20 пунктов (ст. 3 Договора об учреждении Европейского сообщества). В частности, были добавлены девять новых направлений: реализация европейского гражданства, визовая политика, образование, культура, здравоохранение, защита прав потребителей, создание трансъевропейских сетей в области транспорта, телекоммуникаций и энергетики, промышленность и сотрудничество в целях содействия развитию.

Два других сообщества - ЕОУС и Евратом - сохранили свои названия.

Уместно напомнить, что Римские договоры заключались на неограниченный срок. Лишь Договор о ЕОУС 1951 г. был заключен на 50 лет. После истечения его срока в 2002 г. сообщество ЕОУС было ликвидировано, а его компетенция, а также имущество и активы перешли к Европейскому сообществу. Остались два сообщества: собственно Европейское сообщество и Евратом, для обозначения которых используется как термин "Европейское сообщество" (менее точно), так и словосочетание "Европейские сообщества".

Традиционно в специальных работах по тематике Европейского союза проводится мысль о том, что единственным реальным спланирующим началом бывших трех опор ЕС является единая институциональная структура, которая должна обеспечивать согласованность деятельности Союза с опорой на достигнутый уровень интеграции. То есть, исходя из сказанного, представляется, что в рамках каждой из опор решения должны были приниматься одними и теми же институтами - Советом, Комиссией, Европейским парламентом, Судом, Счетной палатой в соответствии с их компетенцией. Однако это не так. Если в пределах первой опоры были задействованы все институты, то в двух других областях решения в основном принимались Советом. Комиссия играла вспомогательную роль, а Парламент и суд в этом процессе почти не участвовали.

Справедливости ради надо сказать, что Европарламент, участвуя в соответствующих консультациях, мог оказывать моральное и политическое воздействие на вторую и третью опоры. Более того, некоторые решения, принимавшиеся в рамках второй опоры - ОВПБ, могли осуществляться организацией, не входящей в состав Европейского союза, а именно - Западно-европейским союзом, который считается европейской опорой НАТО и опирается на натовские оперативные, военные и материальные возможности.

Эти глубокие внутренние противоречия не случайны, поскольку при выработке Маастрихтского договора, как и на заре интеграции, столкнулись два качественно различных и во многом противоположных принципа - **принцип наднационального интеграционного строительства и принцип межправительственного сотрудничества суверенных государств.**

Так, например, порядок принятия решений в рамках ОВПБ и СПСО отличался от коммунитарного порядка. В данных областях суверенитет государств-членов был ограничен в гораздо меньшей степени, чем это имело место в рамках сообществ. Эти две опоры в основном характеризовались как межправительственные.

Сотрудничество европейских государств в сфере внешней политики, безопасности и обороны занимает особое место в рамках европейского интеграционного процесса. Перед Европейским союзом встала серьезная задача создания адекватной институциональной структуры как базы эффективной общей внешней политики и политики безопасности - ОВПБ. Считается, что ОВПБ, или вторая опора ЕС, была относительно отстающим направлением интеграции. ОВПБ не обеспечивала реального единства государств-членов во всем комплексе проблем внешней политики и безопасности, была фрагментарной и недостаточно эффективной. Развитие сотрудничества в сфере ОВПБ требовало более высокой степени единства европейских стран при выработке внешнеполитических позиций, чего порой было трудно достичь. Традиционно в литературе ссылаются на известные разногласия среди государств-членов в 2003 г. по поводу войны с Ираком.

Различными оставались позиции в отношении действий и степени участия в международных коалиционных силах в Афганистане. Очевидно, что даже сегодня рано говорить о быстром продвижении ЕС к совместной, а тем более единой политике в вопросах безопасности и обороны. Не следует забывать, что военно-политическое сотрудничество Запада сконцентрировано в НАТО, в которой лидирующие позиции занимают США. Это сужает возможности развития европейской интеграции и в оборонной сфере.

Каким же образом Европейский союз образца 1992 г. планировал достичь существенной самостоятельной роли в системе европейской безопасности?

Прежде всего эта возможность могла реализоваться в случае интеграции Европейского союза и Западноевропейского союза (ЗЕС). Европейский союз находился в поиске правовых и политических условий для использования ЗЕС в рамках ОВПБ, с тем чтобы создать сильный голос тандема ЕС/ЗЕС в

международной политике и европейской безопасности и достичь цели создания совместной европейской оборонной политики и совместной обороны. Поиск правовых условий имел цель - создание юридической и институциональной базы, которая позволила бы Европейскому союзу опираться на военный потенциал ЗЕС.

Поскольку указанные и иные планы и процессы должны быть облечены в строгие правовые рамки, очевидными были крупные задачи, стоявшие перед европейским правом.

Маастрихтским договором были устранены юридические препятствия к распространению ОВПБ на "все области внешней политики и политики безопасности Союза", включая вопросы "формирования в конечном счете совместной оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в совместную оборону". Отсутствие собственных инструментов военно-политического сотрудничества побудило ЕС использовать возросший потенциал ЗЕС. Военно-политическая интеграция была включена в контекст маастрихтского процесса, а ЗЕС документально был признан составной частью развития Европейского союза. Сам ЗЕС в Декларации к Договору о ЕС идентифицировал себя в качестве "оборонительного компонента Европейского Союза", формально сохраняя статус независимой организации. Однако юридический механизм, предусматривающий обращение Европейского союза к ЗЕС с целью осуществления действий Евросоюза, имеющих оборонное значение, конкретизирован не был.

В конце 1990-х гг. началась военно-политическая интеграция Европейского союза. В частности, в 1999 г. Европейским советом было принято решение о развитии общей европейской политики в сфере безопасности и обороны (ОЕПБО).

Включение в Договор о Европейском союзе положений, относящихся к сотрудничеству в сфере правосудия и внутренних дел (третья опора), оправдывалось обострением проблем, связанных с иммиграцией лиц из третьих государств в страны Союза, нелегальной перевозкой наркотиков и распространением терроризма. Логика создания единого рынка с отменой внутренних границ и одновременным укреплением внешних рубежей требовала координации соответствующей политики стран - членов Сообщества.

В ходе подготовки к подписанию Маастрихтского договора Комиссия европейских сообществ проанализировала основные тенденции современных миграционных потоков, изменение сущности иммиграции, главные направления политики западно-европейских стран в данной области. Подробно была обоснована необходимость совместных инициатив в рамках ЕС для решения проблем регулирования иммиграции и интеграции легально проживающих в странах Сообщества иммигрантов. В заявлениях Комиссии было неоднократно выражено требование разработки общих для ЕС правил политики иммиграции. Комиссия работала над данной проблемой в тесной связи с Европейским парламентом. В октябре 1992 г. парламентский Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренней политике представил доклад, посвященный гармонизации в рамках европейских сообществ законодательства по вопросам иммиграции.

Пожелания Европарламента и Комиссии были учтены в ходе Межправительственной конференции, посвященной подготовке Договора о Европейском союзе. В результате Договор о Европейском союзе 1992 г. выделил внутренние дела и правосудие в третью опору. Под правовым сотрудничеством в Договоре подразумевалось взаимодействие судебных систем стран Союза, а также взаимное признание решений судов.

В разделе VI "Положения о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел" <1> были выделены некоторые области сотрудничества, которые представляли общий интерес для государств - членов ЕС и в которых они взяли на себя определенные обязательства. Это касалось предоставления политического убежища, правил, регулирующих пересечение лицами внешних границ, иммиграционной политики, условий въезда и передвижения граждан третьих стран, сотрудничества в области уголовного права и т.д.

<1> В Амстердамской редакции Договора о Европейском союзе они были переименованы в "Положения о сотрудничестве полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере".

Переход от межправительственного сотрудничества, которое теоретически могло носить обратимый характер, к обязательству сотрудничать на постоянной основе явился безусловным достижением Маастрихтского договора. Договор содержал положения о принятии решений в вопросах визовой политики на общеевропейском, "коммунитарном" уровне. Это, пожалуй, была единственная сфера деятельности государств ЕС из третьей опоры, которая полностью оказалась в сфере компетенции Сообщества.

Следует также отметить, что лишь с введением Маастрихтским договором института европейского гражданства миграция населения в рамках ЕС превратилась в действительно свободное передвижение лиц. Гражданин какой-либо из стран Союза, проживающий в другой стране, перестал называться мигрантом, а стал гражданином Европейского союза. Этот статус, кроме возможности безвизового

передвижения по территории ЕС и проживания с правом работы в любом из государств Союза, дал также право голоса на выборах в местные органы власти и в Европейский парламент, но не предполагал участия в выборах в национальные парламенты.

Маастрихтский договор, учитывая, что Европейское экономическое сообщество переросло рамки чисто экономического сотрудничества и превратилось в более широкое по своим задачам объединение, изменил его наименование. Как уже отмечалось, оно стало называться просто Европейским сообществом. Стоит напомнить, что с этого момента Европейский союз стал включать два сообщества: Европейское сообщество и Евратом.

В Маастрихтском договоре были сформулированы пять основных целей:

- создание экономического и валютного союзов <1>;

<1> 1 января 1999 г. новая валюта была официально введена в кредитно-денежное обращение в безналичной форме. С 1 января 2002 г. единая валюта евро стала наличной валютой большинства (тогда 12 из 15) стран ЕС. Валютный союз стал реальностью. В 2012 г. в зону евро входит 17 государств из 27. С завершением создания Экономического союза и связанной с ним общей экономической политики у Европейского союза до сих пор существуют проблемы. Подробнее см. п. 4.2.5 настоящей работы.

- формирование общей социальной политики;

- преобразование Европейского экономического сообщества в Европейское сообщество с расширением круга его компетенции;

- дополнение наднационального экономического интеграционного строительства сотрудничеством в области внешней политики и безопасности (вторая опора), а также в области юстиции и внутренних дел (третья опора);

- объединение всех трех опор в рамках Европейского союза.

Если Маастрихтский договор 1992 г. учредил на основе сообществ новую организацию - Европейский союз, то Амстердамский договор 1997 г. осуществил серьезную реформу ее правовых устоев, направленную на повышение эффективности и демократичности Союза и сообществ.

1.2.6. Пятый этап: Амстердамский договор 1997 г.

Заключенный вслед за Маастрихтским **Амстердамский договор**, именуемый некоторыми исследователями как "ревизованный" или "новый вариант Договора о Европейском союзе", предусматривал ряд дополнительных мер, направленных на достижение целей Маастрихтского договора, в первую очередь - демократизацию Европейского союза и приближение его институтов к рядовым гражданам. Этот новый Договор был подписан 2 октября 1997 г. в Амстердаме и вступил в силу 1 мая 1999 г. По месту своего подписания он получил наименование Амстердамского договора.

Амстердамский договор установил неоспоримую обязанность всех государств-членов строго соблюдать и охранять основные права человека. Институты Союза согласно Договору были обязаны вести борьбу с подобными нарушениями. Пострадавшие от них граждане имели право на юридическую защиту со стороны Суда ЕС.

15 - 16 октября 1999 г. в городе Тампере (Финляндия) состоялся внеочередной саммит Европейского союза. Целью саммита было достижение соглашения о путях реализации Амстердамского договора.

В частности, при обсуждении идеи создания "европейского пространства свободы, безопасности и правосудия" (далее - ПСБП) участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции, т.е. сглаживания различий, гармонизации, слияния в будущем правоохранительных систем государств - членов Союза. Одна из основных целей данного положения состояла в том, чтобы население стран ЕС имело возможность обращаться в суд в любом государстве Союза на тех же условиях, что и в своей стране, а преступники потеряли бы возможность пользоваться различиями и противоречиями в национальных системах правосудия.

Первым конкретным шагом на пути к созданию ПСБП явилась разработка принципов взаимного признания государствами - членами ЕС решений национальных судов в матримониальной области (относящейся к браку, супружеству, т.е. к семейному праву), а также в сфере защиты евро и финансовых интересов Союза в целом.

Амстердамский договор уточнил принципы subsidiarity и transparency (прозрачности), заложенные в предшествующих актах. Каждый гражданин Европейского союза был наделен правом получать любую информацию от его институтов.

Новшеством, по Договору, явилось учреждение поста Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности. Он, в частности, должен был оказывать содействие Совету в формулировании, подготовке и реализации политических решений. По полномочию

председательствующего в Союзе он должен был участвовать "в политическом диалоге с третьей стороной". С 1999 по 2009 г. этот пост занимал бывший Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана.

Маастрихтский и Амстердамский договоры впитали в себя все достижения европейской интеграции за четыре предшествующих десятилетия и создали юридическую базу ее нового этапа. Если вторая половина XX в. прошла в Западной Европе под знаком реализации Римского договора, то начало XXI в. - это эпоха Маастрихтского и Амстердамского договоров.

Амстердамским договором была расширена сфера действия права ЕС за счет коммунитаризации (т.е. включения в право сообществ, означающего передачу в ведение сообществ и распространение на них юрисдикции Суда ЕС) ряда областей, которые в прошлом не входили в ведение сообществ, следовательно, не регулировались нормами коммунитарного права. Наиболее ярким примером коммунитаризации можно считать передачу в ведение Европейского сообщества большей части норм шенгенского права.

Логика изложения требует размещения далее материала о шенгенских соглашениях.

1.2.7. Шенгенские соглашения <1>

<1> См. также п. 5.2 настоящего издания.

В результате вступления в силу Амстердамского договора нормы шенгенского права стали частью правовой системы Европейского союза. По решению Совета <1> положения шенгенского законодательства в зависимости от их характера были инкорпорированы как в Договор, учреждающий Европейское сообщество, так и в Договор о Европейском союзе. Это означает, что часть положений была отнесена к компетенции Сообщества и начала регулироваться коммунитарным правом. Другая часть была включена в сферу сотрудничества Союза, для которой было характерно международно-правовое регулирование (третья опора).

<1> От 20 мая 1999 г. N 1999/435/ЕС.

Таким образом, Амстердамским договором определенные положения шенгенских соглашений были коммунитаризованы, т.е. включены в юридический и институциональный механизм первой опоры. В частности, в коммунитарное право были переведены вопросы предоставления политического убежища, визовая и иммиграционная политика. Вопросы внутренней безопасности остались в ведении национальных государств. При этом три государства-члена - Великобритания, Ирландия и Дания отказались участвовать в этой новой системе. Дания вступит в шенгенское пространство позднее - 19 декабря 1996 г. Великобритания и Ирландия остаются вне шенгенской зоны до сегодняшнего дня.

В то же время через шенгенскую систему к этой части механизма первой опоры присоединились в качестве ассоциированных членов Норвегия и Исландия, не являющиеся членами ЕС, т.е. в эти страны - не члены ЕС можно тем не менее въехать по шенгенской визе.

Вышеописанная ситуация, связанная с отказом некоторых членов ЕС от участия в шенгенском механизме, естественно, осложняла осуществление общей визовой и иммиграционной политики в рамках европейских сообществ. То, что отдельные государства-члены, используя свои суверенные права, отказались подписать шенгенские соглашения, очевидно, противоречило общей линии Европейского союза и замедляло намеченные темпы интеграции.

Вопрос о коммунитаризации шенгенских соглашений представляет особый интерес при исследовании процесса развития права Европейского союза. Он важен также для расширения кругозора всех тех, кто вынужден сталкиваться при оформлении виз в европейские страны с понятиями "шенгенское пространство", "шенгенская виза", т.е. виза, делающая доступной границы многих европейских стран. В рамках изучения европейского права весьма полезно уяснить важнейшие правила, юридические нормы, которые управляют "шенгенским процессом" <1>.

<1> О развитии "шенгенского процесса" подробнее см. гл. 5 настоящего издания.

Особое значение в этом смысле имеют Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г. и Конвенция о его применении 1990 г. Более известные как Первое и Второе шенгенские соглашения, они вначале были подписаны лишь пятью из 10 тогдашних государств-членов (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ и Францией) формально вне правового поля европейских сообществ. Впоследствии к ним присоединилось большинство членов Европейского союза (13 из 15 так называемых старых государств-членов), а с начала 2008 г. к европейской зоне безвизового режима присоединились еще девять стран - "новичков" ЕС.

На сегодня (2012 г.) в шенгенское пространство входят 22 государства - члена ЕС, а также

Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн - не члены ЕС, итого 26 государств. Не входят в это пространство государства - члены ЕС: Великобритания, Ирландия, Кипр, Болгария и Румыния.

14 июня 1985 г. в местечке Шенген, расположенном в Люксембурге на живописных берегах реки Мозель, пятью из 10 государств - членов ЕС - Бельгией, Люксембургом, Нидерландами, Германией и Францией было подписано Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах, более известное как Шенгенское соглашение 1985 г.

Шенгенское соглашение - сравнительно небольшой документ, состоящий из преамбулы и 33 статей, объединенных в два раздела. Пунктам пограничного контроля двух сопредельных стран, расположенным соответственно по одну и по другую сторону общей границы, отныне вменялось в обязанность проводить совместные проверки. Это, конечно, упрощало и ускоряло пограничный контроль. В соответствии с Соглашением полицейские и таможенные власти "осуществляют визуальный контроль над частными транспортными средствами, пересекающими на сниженной скорости общую границу". Более тщательный выборочный контроль все же мог иметь место. Ввиду ослабления контроля на внутренних границах стороны брали на себя обязательство координировать свои действия в борьбе с незаконной торговлей наркотиками.

В долгосрочном плане стороны обязались гармонизировать внутренние законы и административные положения в области пограничного контроля, провоза наркотиков, взрывчатых веществ и др.

У читателя может возникнуть вопрос, почему Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах подписали вначале лишь пять государств - членов сообществ. На полное открытие границ, отмену паспортного и личного контроля были готовы пойти не все страны ЕС. Для этого требовались существенные реформы национального законодательства. Поэтому "пионерами" в Шенгенском процессе стали Бельгия, Люксембург и Нидерланды (страны Экономического союза Бенилюкс), которые открыли друг другу свои общие границы еще в 1960 г., а также крупнейшие страны - учредители европейских сообществ - Германия и Франция - "локомотивы интеграции", чаще других становившиеся начинателями нового в европейском строительстве. В ходе европейской интеграции не раз происходило так, что если не все государства-члены готовы вместе двигаться вперед, сначала это делает часть из них ("продвинутое сотрудничество"), а остальные присоединяются позднее. Так, например, из старых членов Великобритания и сейчас наиболее упорно предпочитает оставаться вне шенгенского пространства, как, впрочем, и вне зоны евро.

19 июня 1990 г. теми же пятью странами ЕС была подписана Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. о постепенной отмене проверок на общих границах или, как его часто называют в специальной литературе, второе Шенгенское соглашение <1>. Имеются и другие неофициальные названия этого документа - Шенгенская имплементационная конвенция или просто Шенгенская конвенция. Чуть позже Конвенцию подписали Италия, Испания, Португалия и Греция. После вступления в Европейский союз Австрии, Финляндии и Швеции эти государства вскоре присоединились и к шенгенским соглашениям: Австрия - 28 апреля 1995 г., а Финляндия, Швеция и Дания - 19 декабря 1996 г.

<1> Подробнее см.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Шенгенские соглашения. М., 2000.

Присоединение новых государств - членов ЕС осуществлялось только к Шенгенской конвенции 1990 г., так как она своим содержанием "перекрывает" текст более раннего Соглашения 1985 г., носившего в основном предварительный характер и рассчитанного по своему действию на период 1985 - 1990 гг.

Конвенция 1990 г. по объему значительно превосходит первое Шенгенское соглашение. Она состоит из 142 статей, которые сгруппированы в восемь разделов.

Россия по отношению к Конвенции является "третьим государством", поскольку не является ее участником. Соответственно, граждане России, согласно дефинициям, принятым в разд. I Конвенции, являются "иностранцами". В то же время иностранцами не считаются граждане государств - членов Европейского союза, даже если последние не участвуют в шенгенских соглашениях.

Хотя сторонами Шенгенской конвенции 1990 г. являлись 13 из 15 государств - членов ЕС <1>, на самом деле участников шенгенского процесса было все же 15. Кто же оставшиеся двое? Это, повторим, государства - не члены ЕС Исландия и Норвегия.

<1> Здесь имеется в виду период до 1 мая 2004 г. - даты вступления в Европейский союз еще 10 государств.

Данные страны вместе с Данией, Финляндией и Швецией еще в 1960-е гг. в рамках организации Северный совет создали между собой безвизовое пространство - Северный паспортный союз <1>. С

другой стороны, последние три государства вступили в европейские сообщества и присоединились в 1996 г. к Шенгенской конвенции. Чтобы вступление указанных трех государств ЕС в шенгенскую зону не привело к разрушению безвизового пространства на севере Европы, руководством ЕС было принято решение допустить к участию в шенгенском процессе и их партнеров по Северному совету - Исландию и Норвегию.

<1> Указанные пять государств подписали между собой Конвенцию об отмене паспортного контроля на границах между Северными странами 1957 г.

Этот факт говорит о том, что европейское право формировалось не только на основе учредительных договоров и нормативных актов институтов сообществ, но и путем включения в свою систему международных договоров и региональных организаций, участие в которых принимали и страны, не входящие в сообщества. В результате нормы европейского (в данном случае шенгенского) права действуют и за границами территорий государств - членов европейских сообществ, распространяясь на страны, не входящие в сообщества, - Норвегию и Исландию. Вышеприведенное утверждение о включении в право ЕС иных международных договоров относится также и к факту рецепции Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, о чем речь в данной работе впереди.

Резюмируем вышеизложенное.

Шенгенские соглашения изначально были заключены между пятью странами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ и Францией) вне правового поля европейских сообществ. Впоследствии к ним присоединилось большинство членов Европейского союза (13 из 15 так называемых старых государств-членов), что дало реальные возможности для формирования зоны свободного передвижения лиц внутри внешних границ Союза. **С начала 2008 г. к европейской зоне безвизового режима (шенгенскому пространству) присоединились еще девять стран - "новых" членов ЕС: Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония.** Повторим, что в шенгенское пространство не входят государства - члены ЕС Великобритания, Ирландия, Кипр, Болгария и Румыния <1>.

<1> Данные на 2012 г.

В результате вступления в силу Амстердамского договора шенгенское законодательство стало частью правовой системы Европейского союза, но при этом отдельные протоколы предусмотрели изъятия для Великобритании и Ирландии, а также особый статус для Дании.

Согласно решению Совета от 20 мая 1999 г. N 1999/435/ЕС положения шенгенского законодательства были инкорпорированы в текст Договора, учреждающего Европейское сообщество, а также в текст Договора о Европейском союзе. Это означает, что одна часть положений Шенгенских соглашений была отнесена к компетенции Европейского сообщества и была включена в право Сообщества (коммунитарное право), вторая - стала частью третьей опоры Европейского союза, для которой характерно межгосударственное международно-правовое регулирование.

В итоге, например, вместо межгосударственного сотрудничества по вопросам предоставления убежища по решению государств-членов необходимая компетенция была передана институтам Европейского сообщества, в рамках которых решения могли приниматься Советом по инициативе Европейской комиссии квалифицированным большинством голосов, а их имплементация - контролироваться Судом ЕС.

Таким же образом были решены и вопросы, связанные с выдачей виз и иммиграцией, сотрудничеством правоохранительных органов в гражданской, административной и таможенной сферах.

1.2.8. Шестой этап: Ниццкий договор 2001 г.

Шестой этап - это эпоха Ниццкого договора, заключенного в преддверии расширения Европейского союза и предусматривающего в этой связи реформы институтов Союза.

Европейский союз включал 15 государств-членов. 1 мая 2004 г. в Союз вступили 10 новых государств, 1 января 2007 г. добавились еще два государства.

Стремясь продолжить начатый Амстердамским договором процесс подготовки институтов Союза к функционированию в расширенном составе, государства-члены 11 декабря 2000 г. одобрили Ниццкий договор, который был подписан 26 февраля 2001 г. и вступил в силу 1 февраля 2003 г. после завершения его ратификации в странах-участницах. Его полное название - "Ниццкий договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты".

Ниццкий договор, так же как и его предшественник - Амстердамский договор, не учреждал новые

организации. Его главное назначение, как отмечается в преамбуле, состояло в завершении процесса подготовки институтов Европейского союза к значительному расширению его состава. По своему содержанию он также представлял собой комплекс поправок в учредительные договоры европейских сообществ и Европейского союза и был призван углубить интеграцию внутри Союза и усовершенствовать ее правовые основы.

Подписанием Ниццкого договора завершилась Межправительственная конференция, которая начала свою работу 14 февраля 2000 г. Эта Конференция имела целью разработать реформы и меры по адаптации европейских институтов в связи с предстоящим вступлением новых государств-членов.

Новый Договор открыл путь самому большому расширению Европейского союза за всю историю его существования и существования европейских сообществ. По мнению руководства Европейского союза, включение новой большой группы стран в состав Союза должно окончательно привести к долгосрочному миру, стабильности и процветанию на европейском континенте.

Ниццкий договор - сравнительно небольшой по объему документ, состоящий из преамбулы и 13 статей, которые разделены на две части. В первой части содержатся постановления, изменяющие тексты Договора о Европейском союзе и договоров, учреждающих европейские сообщества по существу, во второй - преимущественно протокольные постановления, определяющие бессрочный характер действия Договора, порядок его ратификации и вступления в силу. К Договору был приложен ряд протоколов и деклараций.

Ниццкий договор явился крупным шагом в развитии международного интеграционного и европейского права. Он юридически подготовил расширение Европейского союза за счет государств Центральной и Восточной Европы, а также средиземноморских и балтийских стран - Венгрии, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словакии, Словении, Чехии (вначале 10 стран так называемой первой волны). Позже настала очередь Болгарии и Румынии, ставших членами ЕС 1 января 2007 г. Принято решение о присоединении в ближайшем будущем к ЕС Хорватии, обсуждается вопрос о вступлении в Евросоюз Турции и других государств.

Ниццкий договор содержал положения об изменении с 2004 г. порядка функционирования всех институтов ЕС. В частности, Договором предусматривались изменения в составе Европейского парламента. Число его членов согласно тексту Договора не должно превышать 732 <1>. Повышалась роль Европейского парламента в назначении председателя и членов Комиссии. Договор, повышая роль Парламента, предусматривал более широкое применение процедуры совместного принятия решений. При ее использовании нормативный правовой акт Союза мог вступить в силу, только если он был одобрен в идентичной редакции Советом и Европейским парламентом.

<1> На практике данное требование соблюдено не было, и с 2007 г. после увеличения ЕС на 12 членов Европейский парламента насчитывал 785 депутатов (до выборов в июне 2009 г.). Об изменениях в составе Парламента после июньских выборов 2009 г. см. гл. 10 "Европейский парламента" настоящей работы.

Председатель Европейской комиссии получил дополнительные полномочия. Крупнейшие государства-члены лишались привилегии иметь двух представителей в Комиссии. Начал действовать принцип "от каждого государства один комиссар". Соответственно, при 27 государствах-членах этот институт насчитывает 27 представителей. Предусматривалось, что в последующем состав Комиссии должен сократиться на треть и при ее формировании будет использоваться принцип ротации. Однако этого не произошло.

Что касается Совета (министров) ЕС, то с 1 ноября 2004 г. начал действовать новый порядок распределения взвешенных голосов. По Ниццкому договору также чаще стал применяться принцип принятия решений квалифицированным большинством голосов, что должно было повысить эффективность принятия решений данным институтом.

По Ниццкому договору значительные изменения претерпел судебный механизм. Помимо положений текста Договора реформированию Суда посвящен прилагаемый к Договору Протокол об Уставе суда Европейских сообществ. В частности, суд первой инстанции, который в прошлом рассматривался скорее как вспомогательный орган, приобрел статус самостоятельного судебного органа. Произошло перераспределение полномочий между судом ЕС и судом первой инстанции, причем последний был наделен новыми прерогативами. Так, он получил право рассматривать определенную категорию дел **в преюдициальном порядке**. Было предусмотрено также создание специализированных судебных палат. В 2006 г. начала функционировать первая из них - Суд по делам гражданской службы, в компетенцию которого входит рассмотрение трудовых (административных) споров между европейскими гражданскими служащими (чиновниками аппарата ЕС) и институтами Союза. Изменения были направлены на повышение эффективности всего судебного механизма ЕС.

Ниццкий договор, равно как и предшествующие учредительные акты и разработанные на их основе нормативные правовые акты, образует то, что принято называть достоянием (достижениями)

Европейского союза (**acquis communautaire**).

Ниццкий договор 2001 г. в качестве приложения включал Декларацию N 23, в которой содержался призыв к проведению широкой дискуссии о будущем Европейского союза. В частности, должны были быть получены ответы на вопросы об уточнении и о более точном разграничении полномочий институтов Европейского союза и государств-членов, об определении статуса Хартии Европейского союза об основных правах, упрощении текстов учредительных договоров без изменения их смысла, о роли национальных парламентов в европейской архитектуре.

1.2.9. Седьмой этап: "Европейская конституция" 2004 г.

Седьмой этап начался с подготовки и подписания Договора о введении **Конституции для Европы** 2004 г.

В последнее десятилетие "европейского строительства" все больше сторонников набирала идея замены многочисленных учредительных договоров **Конституцией Европейского союза** в качестве единственного сводного (консолидированного) договора. Это соответствовало требованиям рядовых граждан Союза сократить и упростить учредительные документы Союза, сделать их понятными большинству населения. Не случайно поэтому Европейский парламент еще в 1990 г. выступил с инициативой принять Конституцию будущего Союза, а в 1994 г. разработал ее первый проект.

В поддержку принятия Конституции выступали руководители ряда государств - членов ЕС. Согласно позиции Европарламента текст Конституции Европейского союза должен был быть принят в течение 2004 г., а Хартия Европейского союза об основных правах (2000 г.) стала бы одной из ее частей. Процесс принятия Конституции, или точнее Конституционного договора, занял больше времени, чем это предполагалось, из-за особой позиции некоторых государств, выступавших против отдельных ключевых положений Договора (о федерализации Европейского союза, выборах его президента, назначении министра иностранных дел ЕС и т.д.).

Собравшись на очередное заседание в Лаакене (район Брюсселя, где находится королевская резиденция) под председательством Бельгии, Европейский совет 15 государств-членов принял в декабре 2001 г. Лаакенскую декларацию о будущем Европейского союза. В этом небольшом по объему документе (шесть страниц), проект которого был подготовлен так называемой "группой мудрецов", содержалась жесткая критика дефицита демократии в Союзе, говорилось об отрицательном отношении населения государств-членов к бюрократизации европейских институтов, "вмешивающихся во все, превращая Союз в "супергосударство". В то же время в Декларации говорилось о стремлении граждан к тому, чтобы Союз играл большую роль на международной арене и обеспечивал бы им большую безопасность. Не будем забывать о том, что Европейский совет заседал вскоре после известных событий в США 11 сентября 2001 г., и в Европе еще не прошли страх и растерянность в результате того, что даже такой военный и экономический колосс, как США, не сумел предотвратить нападение террористов подобного масштаба.

В заключительных положениях Лаакенской декларации говорилось о необходимости создать **Конвент "Будущее Европы" (Европейский конвент)**, который должен был суммировать результаты дискуссий и представить свои рекомендации. В Декларации определялись состав, формы, организация и календарь работы Конвента.

Европейский конвент (или просто Конвент) <1>, как его стали называть, выработал текст Договора о введении Конституции для Европы, который с небольшими поправками был одобрен главами 25 государств - членов ЕС 18 июня 2004 г. в Брюсселе и затем подписан в Риме 29 октября 2004 г.

<1> Это был второй по счету Конвент в истории Европейского союза. На первом Конвенте в декабре 2000 г. была одобрена Хартия ЕС об основных правах.

Таким образом, Конституционный договор был подготовлен Конвентом - по сути международной конференцией, по своему составу выходящей за пределы Европейского союза. Из 28 государств-участников 13 государств, представители которых участвовали в работе Конвента, в тот период (2002 - 2003 гг.) еще не были членами ЕС. Поскольку ЕС - прежде всего союз государств, Договор, подписанный главами участвовавших в Конвенте государств, должен был пройти процедуру ратификации и (или) референдума в зависимости от требований внутреннего законодательства подписавшей Договор страны <1>.

<1> В итоге в 15 государствах ЕС Евроконституцию должны были ратифицировать национальные парламенты, в 10 странах Союза ее одобрение должно было произойти на общенациональных референдумах.

Согласно прогнозам данный Договор должен был вступить в силу после завершения процедур

ратификации в период 2006 - 2009 г. В ожидании этого Европейский союз переживал переходный период, в ходе которого действовали прежние учредительные договоры. В то же время начала происходить частичная перестройка деятельности, функций и полномочий институтов ЕС в соответствии с проектом нового Договора о введении Конституции для Европы.

Конвент собрался на свое первое заседание 28 февраля 2002 г. и завершил работу 18 июля 2003 г., проведя в течение 17 месяцев 26 заседаний общей длительностью в 52 дня. В этом форуме участвовали 105 представителей из 28 государств (15 государств - членов ЕС и 13 стран - кандидатов на вступление, включая Турцию). В Конвент вошли члены правительств вышеуказанных государств (преимущественно министры иностранных дел), национальные парламентарии (56 человек плюс их заместители, итого - 112 представителей национальных парламентов) <1>, делегация Европейского парламента из 16 человек и такого же числа заместителей и представители Европейской комиссии - два комиссара и два их заместителя.

<1> Впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты в лице своих представителей были приглашены принять участие в разработке структурных реформ Европейского союза.

Председателем Конвента Европейский совет назначил известного политического деятеля, бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена.

Как известно, Договор о введении Конституции для Европы <1> в силу не вступил, однако связанный с его подготовкой этап европейского права является чрезвычайно важным для понимания того, что сейчас происходит в ЕС.

<1> Данный Договор для краткости мы называем Конституционным договором или, как он именуется в тексте самого Договора, просто Конституцией (Европейской конституцией).

Что привнесла в европейское право подготовка Евроконституции и как бы изменилось право ЕС, если бы Конституционный договор был ратифицирован?

Европейский союз в своем развитии сделал бы еще один крупный шаг юридического и политического характера. Конвенту удалось вместо многочисленных учредительных договоров, основными из которых были Договор о ЕЭС (1957) и Маастрихтский договор о Европейском союзе (1992), дополненный Амстердамским и Ниццким договорами, подготовить единый (сводный, консолидированный) текст, включивший и заменивший положения вышеуказанных договоров.

Конституция представляла собой результат кодификации предыдущих учредительных договоров и их интеграцию в свой текст.

Год спустя текст, подготовленный Конвентом, был одобрен 25 государствами (как уже говорилось, 1 мая 2004 г. произошло вступление 10 новых государств), и Конституционный договор был торжественно подписан в Риме 29 октября 2004 г. <1>. Вступление в ЕС Болгарии и Румынии и расширение ЕС до 27 членов было еще впереди. Даже одним названием (Конституция) подписанный акт означал серьезный прорыв на пути европейской политической интеграции.

<1> Знаменательно, что Договор о введении Конституции для Европы был подписан в Риме в том же самом зале старейшего в мире Капитолийского музея, что и Римские договоры 1957 г. Это говорит о том огромном значении, которое инициаторы Евроконституции, лидеры Европейского союза и государств-членов придавали данному акту.

Текст Конституционного договора (Конституции) состоит из четырех частей. В ч. I, насчитывающей 60 статей (I-60), давались определение, цели (предназначение), принципы нового Союза, которым он привержен и которые должны быть критериями для приема в Союз новых государств-членов. В этой же части уточнялись полномочия Союза и государств-членов, конкретизировались принципы функционирования обновленной институциональной системы, определялся правовой статус нового интеграционного объединения.

Как и предполагалось ранее, ч. II представляла собой текст Хартии Европейского союза об основных правах (54 статьи - от II-61 до II-114), который почти без изменений вошел составной частью в Конституционный договор. Напомним, что Хартия была торжественно провозглашена и подписана в Ницце 7 декабря 2000 г., и одна из основных проблем, которая была связана с этим документом, состояла в том, как придать ему обязательную юридическую силу. Как представляется, одновременно с вступлением в силу всего Конституционного договора обязательный юридический характер приобрела бы и Хартия как его составная часть.

Наиболее объемная часть Договора - ч. III (322 статьи - от III-115 до III-436) озаглавлена "Политики <1> и функционирование Союза". За исключением глав, посвященных отношениям Союза с третьими

странами, а также "продвинутому сотрудничеству" и "пространству свободы, безопасности и правосудия", третья часть воспроизводила без особых существенных изменений основные положения действующих учредительных договоров. Работа, которая проводилась по третьей части, в основном была связана с усовершенствованием редакции и приведением в логическое соответствие положений из различных учредительных договоров (кодификация и прогрессивное развитие).

<1> Имеются в виду общие политики ЕС.

Наконец, в ч. IV, состоящей из 12 статей (от IV-437 до IV-448), в частности, говорилось об упразднении всех других учредительных договоров с момента вступления в силу данного Конституционного договора. В ней содержались также статьи о правопреемстве нового Союза по отношению к правам и обязательствам Европейского сообщества и прежнего Европейского союза, о процедурах пересмотра Договора, порядке его вступления в силу. Согласно ст. IV-446 Договор о введении Конституции бессрочный.

К Договору было приложено множество протоколов и других приложений, которые составляли его неотъемлемую часть.

Сложный, эклектичный характер Конституционного договора явился результатом столкновений и компромиссов не только различных национальных интересов, но и интересов "федералистов", выступавших в период работы Конвента за преобразование европейских сообществ и Европейского союза в федерацию, и сторонников максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов.

Как подчеркивает французский специалист в области права Европейского союза, в западно-европейской доктрине считается, что до подписания договоров о создании трех сообществ все попытки создания единой Европы были обречены на провал из-за непримиримой борьбы "между сторонниками федеративной Европы и националистами (или, как их ныне называют, **souverainistes** <1>), которые были против федеративной модели" <2>.

<1> Сторонники суверенитета (фр.).

<2> Favret J.-M. Op. cit. P. 21.

Очевидно, что в ЕС борьба между "федералистами" и сторонниками сохранения наиболее полного государственного суверенитета продолжается и ее отпечаток носит как Конституционный договор 2004 г., так и Лиссабонский договор 2007 г.

Принятие Конституции положило бы конец сложной структуре Европейского союза, включавшей три опоры - сообщества, Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и Сотрудничество полиции и судебных органов (СПСО). По Конституции Союз обретал правосубъектность, статус юридического лица и как правопреемник Сообщества международную правосубъектность. Прежние учредительные договоры прямо Союз правосубъектностью не наделяли. Европейские сообщества, напротив, этим статусом обладали. В частности, они в качестве юридических лиц могли приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, выступать стороной в судопроизводстве.

В том, что касается международной правосубъектности созданного в 1992 г. Европейского союза, в отечественной и зарубежной специальной литературе имеются различные суждения о наличии у него этого качества <1>.

<1> См. подробнее п. 2.4 настоящей работы.

В Договоре о ЕС о правосубъектности Союза прямо не говорилось. В том, что касается доктрины, некоторые юристы считали Европейский союз 1992 г. субъектом международного права. Другие придерживались точки зрения, согласно которой действовавший до Лиссабонского договора Союз не обладал собственной международной правосубъектностью. Автор данной работы разделяет эту позицию. Третьи не имели определенного мнения на этот счет. В то же время мало у кого возникают сомнения по вопросу о том, обладали ли международной правосубъектностью европейские сообщества и, в частности, Европейское сообщество. Ответ на этот вопрос, особенно после соответствующих решений Суда ЕС, дается положительный.

Что же касается нового Европейского союза, с изменениями его статуса и структуры согласно Евроконституции он должен был унаследовать от Европейского сообщества и прежнего Европейского союза все права и обязательства, в том числе общепризнанную международную правосубъектность Европейского сообщества.

Всего Конституционный договор был ратифицирован 18 государствами (двумя из них на референдумах).

Приводим перечень стран, которые ратифицировали Евроконституцию: Австрия, Бельгия,

Болгария, Кипр, Эстония, Финляндия, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Румыния, Словакия, Словения и Испания. По оценкам экспертов, еще четыре государства были готовы сделать это.

29 мая 2005 г. приблизительно 55% проголосовавших на референдуме во Франции сказали Конституции "нет". Двумя днями позже (1 июня 2005 г.) голландцы проголосовали также отрицательно. Таким образом, попытки "проконсультироваться" вначале с народом Франции, а затем Нидерландов по вопросу о Евроконституции закончились неудачей. Возник тупик, из которого надо было найти выход.

Отрицательные результаты на референдумах во Франции и Нидерландах и последующее заключение нового Лиссабонского договора о реформах похоронили планы принятия европейской конституции. Референдумы показали, что далеко не все граждане Евросоюза готовы к такому концептуальному прорыву.

Вероятно, отрицательные результаты на референдумах по поводу Конституции можно было предвидеть. Думается, что население ряда государств - членов ЕС выступило бы против недавнего принятия в Европейский союз 12 новых стран, если бы по этому вопросу заранее были организованы соответствующие референдумы. Поскольку с населением государств-членов по этому важному для него вопросу "не посоветовались", оно в лице населения двух стран - Франции и Нидерландов заявило твердое "нет" следующей инициативе лидеров государств-членов и брюссельских чиновников, а именно принятию Конституции ЕС.

Можно с уверенностью предположить, что за отрицательным голосованием по Конституции стояли также экономические причины, страх перед увеличением безработицы из-за притока более дешевой рабочей силы из восточно-европейских стран, недовольство действующим правительством, а также очевидное нежелание видеть в составе единой Европы мусульманскую Турцию, равно как и других кандидатов, например Грузию или Украину.

Таким образом, в ходе голосования для многих граждан ЕС речь не шла только о принятии текста Конституционного договора. По меткому выражению французского журналиста, "в меньшей степени текст, а скорее контекст повлиял на голосование французов" <1>.

<1> Sauron J.-L. Comprendre le Traite de Lisbonne. Paris, 2008. P. 9.

Очевидно также следующее. Как только руководство Евросоюза попыталось сделать серьезные шаги, не учитывающие национальные интересы государств-членов, то вначале население на референдумах, затем руководители некоторых стран, в частности, на саммите ЕС 16 - 17 июня 2005 г. продемонстрировали, что они не намерены жертвовать суверенитетом своих государств ни в угоду брюссельским наднациональным органам власти, ни в угоду "коллективным решениям" европейского большинства. В результате на саммите прозвучали предложения приостановить расширение ЕС, созвать внеочередную Межправительственную конференцию для обсуждения выхода из кризиса.

Период подготовки и существования Конституции не прошел даром для европейского права. Он принес новую терминологию, новые методы работы и новые идеи, которые перешли в Лиссабонский договор. В то же время в результате отрицательных результатов референдумов во Франции и Нидерландах формой конституции как единого сводного акта, заменяющего предыдущие учредительные договоры, пожертвовали и первичное право ЕС осталось неcodифицированным.

Видимо, не следует драматизировать события в Европейском союзе, связанные с провалом Конституции. История европейской интеграции знает много сложных моментов, которые рано или поздно преодолевались, и интеграция двигалась вперед. Пришедший на смену Конституции Лиссабонский договор в значительной степени изменяет действующие учредительные акты и способствует проведению реформ, предусмотренных потерпевшим неудачу Конституционным договором.

Многие положения из Конституции перешли в текст Лиссабонского договора. По этой причине изучение механизмов, структуры, полномочий институтов Союза, как это сформулировано в Лиссабонском договоре, да и знакомство с самим Договором являются весьма актуальными для российского читателя. Лиссабонский договор, будучи бессрочным, определяет перспективы и тенденции развития Европейского союза на годы, если не на десятилетия вперед.

1.2.10. Восьмой этап: Лиссабонский договор 2007 г. <1>

<1> В данном разделе о Лиссабонском договоре рассказывается в самом общем виде, поскольку в последующих главах практически весь материал излагается с учетом нововведений этого акта.

Восьмой этап - это заключение **Лиссабонского договора** <1>, который по своему характеру и форме продолжил традицию, начатую Амстердамским (1997) и Ницким (2001) договорами в том

смысле, что он также является соглашением **об изменениях**. Его полное название - Лиссабонский договор об изменении Договора о Европейском союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества. Новый Договор представляет собой большую серию поправок к имеющимся учредительным договорам. Он был подписан руководителями государств - членов ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне и, как и более ранние учредительные договоры ЕС, получил наименование и известность по месту подписания. В специальной литературе и СМИ в ходе подготовки Лиссабонский договор также именовался Новым базовым Договором, Договором о реформе, Упрощенным договором (так его назвал Н. Саркози в 2006 г. в ходе своей президентской кампании). Считается, что идея подписать вместо Конституции новый договор в форме изменений и поправок к существующим учредительным актам принадлежала Н. Саркози и была им высказана в период, когда он был кандидатом в президенты Франции.

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова "Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями" включен в информационный банк.

<1> Был опубликован в Journal Officiel С. 306 du 17.12.2007. Следует также отметить своевременное издание перевода сводного текста новых, "лиссабонских", учредительных договоров на русском языке, см.: Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин; пер. А.О. Четвериков. М., 2008.

С принятием Лиссабонского договора подготовка к важнейшей масштабной реформе Европейского союза вступила в решающую стадию. Новый договор явился последним по времени, бессрочным учредительным договором, определяющим основные направления европейской интеграции на длительный период.

Процесс ратификации нового договора проходил не просто. Были определенные проблемы с этим в Чехии и Польше. В июне 2008 г. большинство ирландцев на референдуме проголосовали против участия своей страны в договоре. В октябре 2009 г. на повторном референдуме ирландцы сказали договору о реформе "да" и сняли тем самым последнее препятствие для его вступления в силу.

Понятно, что в составе 27, а вскоре и большего количества государств-членов все труднее приходится к компромиссу и, в частности, сложнее проводить ратификацию. Чем больше государств-членов, тем больше риск неудачи. Отсюда - дополнительный аргумент в пользу того, что договор останется важнейшим актом о реформах на исторически достаточно долгое время.

Лиссабонский договор состоит из семи статей. Важнейшими из них являются ст. ст. 1 и 2. **Статья 1** содержит изменения, вносимые в Договор о Европейском союзе. **Статья 2** - самая объемная - представляет собой комплекс изменений, вносимых в Договор об учреждении Европейского сообщества. При этом данный Договор изменяет свое название на Договор о функционировании Европейского союза.

В **ст. 3** указывается, что Лиссабонский договор заключен на неограниченный срок. В **ст. ст. 4 и 5** говорится об изменениях, вносимых в протоколы и в нумерацию статей учредительных договоров. **Статья 6** определяет порядок ратификации, в **ст. 7** перечисляются 23 языка, на которых составлен Договор, и говорится о равной аутентичности его текстов.

К Договору прилагаются 13 протоколов и 59 деклараций.

Вот лишь некоторые основные характеристики Лиссабонского договора в сравнении с Конституцией <1>.

<1> Лиссабонский договор включает многие положения, содержащиеся в проекте Европейской конституции, поэтому мы будем часто обращаться к опыту ее подготовки. Это позволит лучше понять, откуда взялись те или иные положения ЛД, и проследить их эволюцию.

Если Конституция содержала положения об определенной государственной атрибутике - европейском флаге, гимне, девизе, валюте и Дне Европы (9 Мая), в Лиссабонском договоре (далее - так же ЛД) ничего подобного нет. В Конституции директивы и регламенты заменялись на законы и рамочные законы, вводилась должность министра иностранных дел. В ЛД остаются директивы и регламенты в качестве правовых актов институтов ЕС и сохраняется прежняя должность Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности. В то же время он приобретает все содержащиеся в Евроконституции полномочия министра иностранных дел, т.е. его полномочия, согласно ЛД, по сравнению с прежней должностью расширяются.

В ЛД по-прежнему говорится о **законодательных актах и законодательной процедуре**, т.е. терминология конституционного права в этой части сохраняется.

Большинство положений об институциональных реформах, предложенных Конституцией, были

включены в текст Лиссабонского договора. Так, по ЛД Европейский совет становится институтом. В текст ЛД было также включено и содержавшееся в Конституции положение о более длительном и стабильном председательствовании в Европейском совете. Вводится пост Председателя (Президента) Европейского совета на срок 2,5 года (30 месяцев) с правом одного переизбрания на тот же срок, т.е. одно и то же лицо может находиться на этом посту пять лет.

Председатель избирается членами Европейского совета квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

При этом в Совете (министров) сохраняется порядок шестимесячного председательствования государств.

Из Конституции в новый договор перенесено положение о присоединении Союза (в качестве коллективного члена) к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Что касается Хартии ЕС об основных правах, провозглашенной в 2000 г., которая была включена в качестве ч. II в проект Конституции, Лиссабонский договор содержит положение о придании ей обязательной юридической силы.

В том, что касается проблемы правосубъектности и статуса юридического лица, то если раньше этот статус являлся общепризнанным для Европейского сообщества, то по Лиссабонскому договору данным статусом наделяется новый Европейский союз.

Что касается принципа верховенства европейского права, ранее он был признан лишь соответствующими решениями суда ЕС. В ЛД о признании верховенства европейского права говорится в прилагаемой Декларации N 17. Правда, в сравнении с Евроконституцией это шаг назад, поскольку в ней верховенство европейского права прямо признавалось в основном тексте договора.

С точки зрения изучения европейского права вступление в силу Евроконституции, представляющей собой единый кодифицированный текст предыдущих учредительных договоров, очевидно, облегчило бы этот процесс. Поскольку Конституционный договор потерпел неудачу, первичное право ЕС осталось некодифицированным. По этой причине обучающимся и исследователям-европеистам в настоящее время приходится обращаться ко всем ранним учредительным договорам и работать со сводными (консолированными) "лиссабонскими" текстами - Договором о Европейском союзе (ДЕС) и Договором о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Третьим основополагающим актом, приобретшим согласно ст. 6 ДЕС юридическую силу учредительного договора, является Хартия Европейского союза об основных правах от 7 декабря 2000 г.

Прилагаемый к ЛД Протокол N 2 вносит изменения в Договор о Евратоме. Данное сообщество не вошло в новый Евросоюз, сохранив юридическую самостоятельность.

ДЕС и ДФЕС содержат многочисленные взаимные ссылки, что заставляет обращаться к соответствующим положениям обоих договоров, а это, естественно, далеко не облегчает труд исследователей и всех, знакомящихся с действующими учредительными актами.

Глава 2. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ЦЕЛИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

2.1. Европейский союз - федерация или конфедерация?

Европейские сообщества характеризовались как сложные по своей природе международные организации ранее не существовавшего вида. Это были организации международного федерализма с элементами внутреннего федерализма без потери их международной сущности.

В отечественной и зарубежной специальной литературе имеется много различных суждений по этому поводу. В частности, рассматривали европейские сообщества и в качестве "государственно-подобного образования", и в виде "несформировавшегося федеративного государства" или федеративного образования.

На вопрос о том, являлся ли прежний Европейский союз, созданный на основе Маастрихтского договора, международной организацией, у специалистов единого ответа нет. Его было сложно классифицировать, т.е. отнести к какой-либо известной категории, поскольку это объединение было неоднородным, включало две международные организации (сообщества) и две различные сферы сотрудничества. Таким образом, Союз включал различные черты и различные правовые системы. Так, в сообществах действовало коммунитарное право, которое ближе по своей сути к внутригосударственному, в то время как общая внешняя политика и сотрудничество в уголовно-правовой сфере базировались в основном на международном праве.

Прежние учредительные договоры не содержали положений о юридической квалификации Союза 1992 г. - этого нового после сообществ объединения, оставив доктрине труд по выработке определения его сущности и природы.

Попытаемся в этих целях воспользоваться известными понятиями.

С самого начала европейского строительства при определении природы сообществ и затем Союза федералистам - сторонникам федерации - традиционно противостояли антифедералисты - те, кто

выступает за максимально широкое сохранение суверенитета государств. В рамках этого противостоятся две концепции - **федеративного государства и конфедерации**.

Вспомним некоторые важные черты федерации и конфедерации:

- конфедерация остается ближе к международной организации. Это союз суверенных государств, тогда как в федеративном государстве субъекты не обладают реальным суверенитетом, он принадлежит федеративному государству, которое выступает единым субъектом на международной арене;

- правовая база исследуемых понятий различна. Конфедерация базируется на международном договоре, тогда как федеративное государство основано на конституции;

- из конфедерации государство-участник может свободно выйти, тогда как федеративное государство на практике не признает отделения своих субъектов;

- структура органов конфедерации невелика и часто заключается в периодических совещаниях представителей правительств государств-членов. Федеральные органы власти носят постоянный характер, некоторые из них основываются на всеобщих выборах и принципе разделения властей - законодательной, исполнительной и судебной;

- решения в конфедерации принимаются на основе единогласия; в федерации - большинством голосов;

- из межгосударственного характера конфедерации вытекает и межгосударственный характер урегулирования споров; в федерации этим занимается верховный федеральный суд.

Как показывает история, конфедерация - временное образование; федерация - более постоянное явление.

Наконец, бюджет конфедерации состоит из добровольных взносов государств и чаще всего остается весьма скромным по объему. Бюджет федерации пополняется из собственных источников и по объему значителен.

С точки зрения этих критериев ни одно из двух понятий не раскрывает природу Европейского союза.

Не проясняют полностью эти понятия и **природу нынешнего "постлиссабонского" Евросоюза**.

Он больше чем конфедерация, потому что обладает постоянной институциональной структурой. Право Союза обладает верховенством по отношению к внутреннему праву членов. Нормы права ЕС чаще всего принимаются по предложению Комиссии квалифицированным большинством в Совете и совместным решением с Европейским парламентом. Существует институт гражданства Европейского союза. Граждане ЕС имеют право свободного передвижения в границах Союза, а также обладают определенными политическими правами (право избирать и быть избранными на муниципальных и общеевропейских выборах в любом государстве ЕС). Полномочия Союза распространяются на ряд важных областей. Существует общая валютная политика в пределах зоны евро (в 2012 г. 17 государств), осуществляемая Европейским центральным банком, как это происходит в федеративном государстве. С 1970 г. интеграционное объединение обладает собственными финансовыми ресурсами (бюджетом), отличными от добровольных взносов государств. Бюджет ЕС сравнительно невелик и составляет 1,24% от ВВП всех государств-членов. В цифровом выражении это от 125 млрд. евро в 2007 г. до 152 млрд. евро в 2013 г. (по плану), что приблизительно сопоставимо с бюджетом такого государства, как Испания.

В то же время ЕС еще и не федерация, поскольку Союз состоит из суверенных государств. Гражданство Союза является дополнительным к национальному гражданству, поэтому его приобретение или утрата зависят от национального законодательства членов. Строго говоря, пока Союз не имеет своей территории и границы. Территориальная сфера применения права ЕС ограничена государственными территориями и внешними границами стран, входящих в состав ЕС. Сотрудничество в области внешней политики и обороны носит межгосударственный характер. Пока нет ни полноценных общесоюзных вооруженных сил, ни совместной системы охраны границ, ни единой полиции Европейского союза <1>, и в случае необходимости ЕС для решения связанных с этим задач опирается на ресурсы государств-членов.

<1> Либо все это находится в "эмбриональном" состоянии.

К тому же, так же как и проект Евроконституции, Лиссабонский договор однозначно признал право выхода из Союза государств-членов.

Здесь уместно отметить, что отсутствие в договорах о двух сообществах (ЕЭС и Евратом) положений о денонсации и о возможности выхода из них не противоречило праву международных договоров, если в намерения сторон не входило включение положений об этом в текст договоров.

Таким образом, ни одно из двух понятий (**федерация, конфедерация**) полно не отражает природы и сущности ни прежнего, существовавшего с 1993 г., Европейского союза, ни нового, "постлиссабонского", Евросоюза, **который является больше чем конфедерацией, не став при этом федеративным государством**.

Признаем, что невозможно однозначно классифицировать Европейский союз в рамках двух

известных понятий - федерации или конфедерации. В этой связи зарубежные и отечественные юристы определили природу сообществ и ЕС как **sui generis**, т.е. явление особого рода.

В порядке курьеза отметим, что в связи с трудностями классификации прежний Европейский союз именовали, видимо по аналогии с НЛО, "неопознанным политическим объектом", а также "федерацией государств и народов" (автор терминов - бывший председатель КЕС Жак Делор).

В зарубежной правовой литературе встречается определение Союза как **федерации суверенных государств** <1>. Несмотря на кажущуюся парадоксальность термина, считаем, что он выражает современную сущность ЕС.

<1> Сравним с Содружеством Независимых Государств - СНГ.

Очевидно, что Европейский союз - наднациональное и интеграционное объединение - имел и имеет много юридических и политических черт федерации, субъекты которой сохраняют суверенитет. Может быть, в случае с ЕС уместно, отказавшись от концепции неделимости суверенитета, предположить, что в нашем случае мы имеем дело с разделением суверенитета между центральным (институты ЕС) уровнем и государствами-членами.

В ст. 1 Лиссабонского договора (ДЕС) говорится, что высокие договаривающиеся стороны учреждают между собой Европейский союз, которому государства-члены предоставляют компетенцию для достижения своих общих целей.

Начальная редакция более раннего Конституционного договора, которая была представлена Конвенту его президиумом, гласила: "Появившаяся в результате стремления народов Европы строить свое общее будущее, настоящая Конституция учреждает Союз...". Данная редакция была подвергнута критике со стороны большинства членов Конвента, которые подчеркивали, что, исходя из принципов международного права, суверенитет и право передачи суверенных полномочий могут быть присущи только государствам как субъектам международного права. Поэтому в окончательной редакции приведенной выше ст. 1-1 проекта Конституции центральную роль играют **государства-члены**, учреждая Союз и передавая ему свои полномочия для достижения общих целей. В то же время в порядке компенсации по требованию ряда членов Конвента в окончательный текст указанной статьи было включено положение о том, что "стремление строить общее будущее" присуще не только государствам-членам, но также и "гражданам".

В ст. 1 ДЕС сохранено следующее положение прежнего Договора о Европейском союзе: "Настоящий Договор знаменует собой новый этап в процессе создания все более спланиваемого союза народов Европы...".

Таким образом, уже в первых положениях Лиссабонского договора скрыты двойственная природа и двойственный источник легитимности Союза. В то же время можно сделать главный вывод, что новый Европейский союз является прежде всего **союзом государств**, поскольку членами Союза могут быть только государства. Однако вышеприведенные положения позволяют говорить, что он одновременно является и союзом народов, хотя юридически это никак не подкрепляется.

Существует и позиция, согласно которой новый Союз будет и союзом граждан. Выражается это, в частности, в институте европейского гражданства и в особенностях прямых выборов в Европарламент.

Можно также согласиться с авторами, которые при характеристике Лиссабонского договора утверждают, что для этого акта характерна двойственность. При этом в качестве доказательства ссылаются на положения об институциональной структуре. Например, если Совет представляет в Союзе государства, то Европейский парламент - граждан.

В то же время анализ ст. 1 Лиссабонского договора (ДЕС) показывает, что так называемые федералисты потерпели поражение. С учетом того, что далеко не все круги европейской общественности придерживаются "федералистской" концепции развития европейской интеграции, можно сделать вывод, что верх одержала более умеренная точка зрения, откладывающая до более далеких времен (если вообще это случится) решение такого политически деликатного и щекотливого вопроса, как преобразование Европейского союза в европейскую федерацию. Как представляется, подобное положение сохранится долгие годы, если не десятилетия, на которые рассчитано действие Лиссабонского договора <1>.

<1> Здесь уместно напомнить, что согласно ст. 53 срок действия ДЕС неограничен. По ст. 356 ДФЕС Договор также заключен на неограниченный срок.

Любопытно, что в начальной версии ст. 1-1 проекта Конституционного договора указывалось, что "Союз... осуществляет в федеративной форме определенные общие полномочия". Одно упоминание термина "федеративный" вызвало резкое негодование в Англии. Британские представители, и прежде всего тогдашний премьер-министр Великобритании Тони Блэр, выступили за исключение слова "федеративный" из текста проекта Договора. В ходе работы Конвента британцев поддержали

представители ряда стран - кандидатов на вступление в ЕС и скандинавских государств. Вызвавший горячие споры термин был заменен словосочетанием - "в коммунитарной форме" (**sur le mode communautaire** - фр.; **community way** - англ.) <1>. Данный эпизод свидетельствует, что Конвент не пожелал, чтобы учреждаемый Союз был связан какими-либо "федеральными" ("федеративными") обязательствами.

<1> Метод, который использовался в сообществах. Основан на делегировании государствами-членами определенных суверенных полномочий институтам ЕС, которые принимают юридически обязательные для всех субъектов решения. Коммунитарный метод - основная характеристика, сближавшая право сообществ (ныне - право Союза) с внутригосударственным правом и придающая ему особый, отличный от других так называемых классических международных организаций характер.

В Лиссабонском договоре нет подобной терминологии, однако гомогенная структура Союза, связанная с упразднением трех опор, говорит о том, что в системе принятия решений должен доминировать коммунитарный метод.

В то же время в ст. 1 ДЕС сохранилась формула "все более сплывающегося Союза" (**Union sans cesse plus étroite** - фр.; **ever closer Union** - англ.), близкая сердцу сторонников федералистских теорий, интерпретирующих ее как слияние, в конце концов, европейских народов в единое государство.

Следует отметить, что в свое время президиум Конвента по подготовке Евроконституции, вовсе не уверенный, что именно это будет происходить с Союзом в ближайшие десятилетия, исключил из основного текста Конституции вышеуказанное выражение по требованию Великобритании, Ирландии, Дании и ряда других государств. Правда, данная идея в несколько измененном, смягченном варианте оставалась в преамбуле Конституции, и она также присутствует в преамбуле Хартии ЕС об основных правах.

Повторим, что в Лиссабонском договоре указанная формула сохранилась в ст. 1 ДЕС. Резюмируем.

В течение четырех десятилетий европейское строительство заключалось в развитии трех европейских сообществ. Несмотря на то что каждое из них обладало собственной правосубъектностью (в иностранной литературе - "юридической личностью") и особенностями функционирования, они составляли единое целое благодаря объединению их институтов <1>, единому членству и идентичным (схожим) институциональным и бюджетным положениям.

<1> См.: Конвенцию о некоторых общих институтах 1957 г. и так называемый Договор о слиянии 1965 г. Институциональные и бюджетные положения этих актов заменены соответствующими положениями Маастрихтского договора. Амстердамский договор отменил указанные выше Конвенцию и Договор о слиянии.

Маастрихтский договор 1992 г. нарушил былую четкость и ясность европейской конструкции созданием Европейского союза, сложного по составу, причудливого, гибридного объединения, который стал включать три опоры. С одной стороны, европейские сообщества (первая опора), однозначно развивавшиеся в рамках наднациональной концепции европейской интеграции. С другой - общая внешняя политика и политика безопасности - ОВПБ (вторая опора) и сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел (третья опора). Указанные сферы сотрудничества, за исключением коммунитаризированных областей, носили межгосударственный, межправительственный характер.

Четкую юридическую квалификацию Евросоюза произвести было трудно еще и потому, что он являлся одновременно союзом государств и международных организаций. Маастрихтский договор создал Союз неоднородный и двойственный, в котором сосуществовали на основе одного и того же текста европейские сообщества и межправительственное сотрудничество в двух сферах. Это сотрудничество осуществлялось с помощью единых институтов сообществ и Союза. В то же время ОВПБ осуществлялось в рамках конфедеративных методов.

Итак, учитывая гибридную природу прежнего Евросоюза, так же как и природу нового постлиссабонского Союза, его можно определить как **федерацию суверенных государств**. В то же время из-за отсутствия в теории права промежуточных, переходных понятий между понятиями "государство" и "международная организация" закономерно предположить, что **появление сообществ особого характера, затем Союза 1992 г. и нынешнего нового однородного Евросоюза означает очевидное дальнейшее развитие права международных организаций**.

2.2. Правовая природа Европейского союза по Лиссабонскому договору. Государство или международная организация?

Прежде основу Союза составляли сообщества. Их дополняли две формы сотрудничества - ОВПБ и СПСО, что было переходным, временным состоянием в ожидании создания единого и однородного Европейского союза, что предусматривалось вначале Евроконституцией, а сейчас предусматривается Лиссабонским договором.

Европейский союз до вступления в силу указанного Договора включал сообщества, не поглощая и не замещая их, поскольку Союз и сообщества основывались на различных договорах и пользовались автономными юридическими режимами и статусом.

Существовавшая еще до Европейского союза 1992 г. институциональная структура сообществ стала также общей структурой и для Союза. В результате меры, принимавшиеся институтами от имени Европейского сообщества, порой воспринимались вовне международным сообществом как мероприятия Союза и наоборот.

Можно сказать, что Лиссабонский договор укрепляет институциональную структуру и в своем роде "вертикаль власти", включая в число институтов Европейский совет, во главе которого находится постоянный (на срок 2,5 года с правом переизбрания) председатель (президент). К тому же Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности приобрел по ЛД функции министра иностранных дел, как они были сформулированы в проекте Евроконституции.

Лиссабонский договор привел объединившуюся Европу к единой и однородной юридической форме - Европейскому союзу. На основе ЛД создан новый Европейский союз - одновременно наследник и правопреемник прежнего Союза, учрежденного Маастрихтским договором, и Европейского сообщества.

По Евроконституции могло бы быть создано не только юридически, но и по названию новое интеграционное образование, новый субъект права и новое юридическое лицо. В доказательство приведем такой факт. С самого начала работы Конвента по выработке Конституции его члены пытались решить вопрос о наименовании новой организации, которую они стремились учредить.

В подготовительных материалах Конвента чаще всего фигурировали четыре названия: "Соединенные Штаты Европы", как это предлагали в свое время писатель Виктор Гюго и британский политический деятель Уинстон Черчилль, "Европейское сообщество", "Европейский союз", "Единая Европа". От первого варианта члены Конвента отказались, поскольку он слишком напоминал название государства Соединенные Штаты Америки, а европейцы не хотели быть обвиненными в слепом следовании заокеанскому примеру. Наименование "Европейское сообщество" было отведено, поскольку напоминало скорее начало "европейского строительства" с его сообществами и могло создать впечатление отхода в интеграции назад. Оставался выбор между наименованиями "Единая Европа" и "Европейский союз". Любопытным фактом является то, что председатель Конвента Валери Жискар д'Эстен, пользовавшийся большим авторитетом среди членов Конвента и в целом среди европейской общественности, активно выступал за вариант "Единая Европа" (**Europe unie, United Europe**). Он заявлял, в частности, выступая против названия "Европейский союз", что различных союзов много: Международный союз велосипедистов, Всемирный почтовый союз и т.д., стремясь, возможно, с помощью подобного сарказма склонить на свою сторону большинство. Многие члены Конвента тем не менее выступили против варианта, избранного их председателем. В ряде источников приводится пример с выступлением на Конвенте британского представителя М. Эйна, который использовал тот же ораторский прием В. Жискара д'Эстена и заявил, что словосочетание **United Europe** напоминает ему название известного футбольного клуба **Manchester United**.

В результате длительной дискуссии большинство членов Конвента пришли к соглашению в пользу уже известного и устоявшегося наименования "Европейский союз", хотя могло случиться и по-иному.

Учитывая возникшие с ратификацией Евроконституции проблемы, в ходе подготовки ЛД вопрос о переименовании Европейского союза, естественно, не поднимался.

Итак, по Лиссабонскому договору наименование Союза осталось прежним, как это было в Маастрихтском договоре, однако новый Европейский союз наделен правосубъектностью, в том числе статусом юридического лица (ст. 47 ДЕС). По ЛД Союз объединяется с Сообществом, которое он замещает и правопреемником которого становится. Иными словами, происходит объединение, слияние Союза и Сообщества.

Любопытна ситуация с Европейским сообществом по атомной энергии (Евратомом). Оно было одним из трех (позднее двух) сообществ и поэтому являлось составной частью Европейского союза. Поскольку ЛД не включил Евратом в состав нового Европейского союза, это Сообщество продолжает существование в качестве отдельного субъекта права. В то же время ЕС и Евратом действуют в рамках единых институтов. О Евратоме говорится в Протоколе N 2, приложенном к ЛД. Касающиеся этого Сообщества институциональные положения остаются без изменений, в связи с чем по требованию ряда стран должна быть созвана Межправительственная конференция специально для актуализации Договора о Евратоме, текст которого почти не менялся по существу с момента образования данного Сообщества. Это требование отражено в Декларации N 54, содержащейся в приложениях к ЛД.

В том, что касается сотрудничества в ядерной сфере, объединенная Европа на основе ЛД пока

будет представлена двумя субъектами - Союзом и Евратомом, что может создавать проблемы, в частности при подписании международных договоров с третьими сторонами в области "мирного атома".

Легитимность Европейского союза по Лиссабонскому договору основывается на государствах и гражданах. Это следует из ст. 1 ДЕС: "Настоящим договором высокие договаривающиеся стороны учреждают... "Союз", которому **государства-члены** делегируют полномочия...". Таким образом, полномочия Союзу делегируют государства. Эта легитимность воплощена в **межгосударственных институтах** - Европейском совете и Совете Европейского союза.

В абзаце 2 данной статьи говорится, что Союз создается между народами Европы и что решения в нем принимаются на уровне, наиболее близком к **гражданам**. То есть второй источник легитимности - граждане, которые также входят в понятие народов Европы. Права граждан Союза гарантированы, причем эти гарантии усиливаются в ЛД приданием Хартии ЕС об основных правах юридически обязательного характера. Данная легитимность выражается в способах формирования и составе **наднационального Европейского парламента**.

Европейский союз по Лиссабонскому договору представляет собой союз государств, общий правопорядок которого включает два правопорядка: коммунитарный и классический международный. Пока трудно сказать, как они будут сочетаться, учитывая "заявку" авторов Лиссабонского договора на гомогенный (однородный) характер Союза и действующего в нем права.

По ЛД правопорядок ЕС основывается на двух договорах - Договоре о Европейском союзе (формально Маастрихтский договор с изменениями) (ДЕС) и Договоре о функционировании Европейского союза (бывший Договор об учреждении Европейского сообщества) (ДФЕС). Между ДЕС и ДФЕС не существует субординации, иерархии. Они тесно взаимосвязаны и обладают равной юридической силой. Третьим актом, равным по юридической силе названным договорам, является Хартия ЕС об основных правах.

Резюмируем.

Европейский союз и в будущем сохранит свою юридическую сущность чего-то среднего - он больше чем международная организация, но меньше чем государство в традиционном смысле. Эта гибридная природа выражается в том числе в построении институциональной структуры. Федеративная сторона проявляется в наднациональных Комиссии, Европарламенте и суде ЕС, межгосударственная природа - в Совете и Европейском совете.

Отметим, что вышеприведенные черты конфедераций и федераций, а также известные нам признаки государств и международных организаций характерны для законченных форм подобных феноменов теории права. Однако признаем, что процесс европейского строительства далеко не закончен. Он происходит на наших глазах. Может быть, разумнее, исследуя особую природу ЕС, не "зацикливаться" на общепринятых, традиционных понятиях права. Мы наблюдаем Европейский союз в развитии. Поэтому, может быть, с точки зрения окончательной дефиниции правовой природы ЕС целесообразно остановиться на вышеприведенных рассуждениях и оставить более точные определения будущему.

2.3. Цели Европейского союза по Лиссабонскому договору

Европейский союз призван стать **супердержавой (une superpuissance - фр.)**, уважающей и обеспечивающей права государств, которые в него входят и которые являются важнейшими субъектами перед лицом наступающей глобализации. При этом он не должен превратиться в **супергосударство** по типу федеративных США с сильной централизованной властью <1>.

<1> Sauron J.-L. Comprendre le Traite de Lisbonne. Paris, 2008. P. 65. Констатируем, что в данном случае в трактовке зарубежного эксперта "супердержава" не есть синоним "супергосударства".

Собственно цели Союза перечислены в ст. 3 ДЕС. Данная статья отвечает на главные вопросы: зачем нужен Союз, каковы цели, для достижения которых объединились 500 млн. жителей Европы из 27 государств?

Статья 3 ДЕС является ярким примером упрощения и синтеза положений о целях предыдущих организаций, содержащихся, в частности, в ст. 2 Римского договора о ЕЭС (1957), ст. 2 Договора о Европейском союзе (1992) и ст. 2 Договора о Европейском сообществе (1992). Следует отметить, что ряд целей ранее учрежденных европейских сообществ определялись положениями, расположенными в разных частях учредительных договоров. Ниже в сокращенном виде приводятся основные положения ст. 3 ДЕС в лиссабонской редакции.

1. Союз имеет целью содействовать миру, своим ценностям и благосостоянию своих народов.
2. Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ.
3. Союз создает внутренний рынок, стремится обеспечить устойчивое развитие Европы,

основанное на сбалансированном экономическом росте и стабильности цен, наличие в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды. Он способствует научно-техническому прогрессу, уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия и заботится о сохранении и развитии европейского культурного наследия.

4. Союз создает экономический и валютный союз, денежной единицей которого является евро.

5. В своих отношениях с остальным миром Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы и содействует защите своих граждан. Он способствует миру, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению народов, свободной и справедливой торговле, ликвидации бедности и защите прав человека, в том числе прав ребенка, а также строгому соблюдению и развитию международного права, особенно соблюдению принципов Устава Организации Объединенных Наций.

6. Эти цели достигаются надлежащими средствами в пределах компетенции, предоставленной Союзу учредительными договорами.

Имея в виду отдельные, слишком "пафосные" положения вышеприведенной статьи, с учетом нынешней "инфляции" высоких слов и деклараций, хочется привести пример критики подобных положений со стороны, в частности, британских представителей. Справедливости ради следует уточнить, что критика была направлена в сторону аналогичного текста Конституционного договора. Как об этом написал Этьен Понсэн, член секретариата Конвента по выработке Конституции, представители Великобритании называли статью о целях "рождественской елкой" (**Christmas tree**), увешанной многочисленными украшениями <1>.

<1> Vers une Constitution europeenne: Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne / Presentation et commentaries par E. de Poncins. Paris, 2003. P. 89.

Несмотря на это скептическое замечание, из анализируемой статьи вытекают следующие весьма серьезные выводы:

- цели, указанные в данной статье, носят общий, основополагающий характер и определяют компетенцию Союза как новой интеграционной организации;

- в то же время при внимательном рассмотрении можно заметить, что среди целей перечисляются так называемые частные цели, вытекающие из секторальных общих политик - сельскохозяйственной, в области защиты окружающей среды, транспортной, социальной и др. Эти цели фигурируют в наименованиях соответствующих разделов части третьей ДФЕС.

Перечисление общих политик Европейского союза дает понятие об объеме полномочий, переданных государствами-членами Европейскому союзу, а точнее его брюссельским институтам, что тесно связано с проблемой ограничения суверенитета государств-членов. Приведем в этой связи некоторые наши оценки.

Не следует упускать из виду, что цели Союза, как общие, так и частные, направлены в будущее. Многого еще нет либо оно далеко от завершения. Об этом, в частности, свидетельствует редакция глаголов в статье о целях в настоящем времени. Так, например, Союз **создает** внутренний рынок, **стремится** обеспечить устойчивое развитие, **создает** экономический и валютный союз.

Возьмем также в качестве примера цели социального характера, связанные с понятием "объединенная социальная Европа". Еще при подготовке Конституции над социальными вопросами работала специальная рабочая группа Конвента, ее члены не хотели, чтобы общая социальная политика являлась частью общей экономической политики. Эта группа добивалась автономной социальной политики и особых социальных целей Союза. Пока, правда, в Европейском союзе обе эти политики существуют в "эмбриональном" виде. Тем не менее авторам Лиссабонского договора удалось в перечень целей нового Союза включить понятия "устойчивое развитие", "конкурентоспособная социальная рыночная экономика", "социальная справедливость", "полная занятость" вместо "высокий уровень занятости", как это записано в прежних учредительных договорах. Данные положения представляют суть "европейской социальной модели", т.е. модели, при которой экономическое развитие способствует сплоченности населения и социальному прогрессу. Считается, что эта европейская модель, наиболее яркими примерами которой считаются французская и германская экономика, принципиально отличается от моделей американского или азиатского развития.

Хотелось бы также обратить внимание на формулировку цели культурного характера о том, что Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия. Указанное положение не раз встречается в различных разделах ЛД. Это можно понимать как указание на то, что новый Союз будет и в будущем состоять из самостоятельных государств-членов. Заключение соглашений, которые могли бы нанести этому разнообразию ущерб, допускается только на основе голосования единогласием, т.е. с согласия всех государств-членов. Смысл этого в том, что любое государство-член, которое сочтет, что соглашение нанесет ему ущерб, сможет наложить вето на его заключение.

Цели, связанные с отношениями с остальным миром, детализируются в статьях, посвященных Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ).

2.4. Проблема международной правосубъектности европейских сообществ и Европейского союза

Европейские сообщества были наделены статусом субъекта международного права прежде всего на основе толкования Судом ЕС положений учредительных договоров и решений суда ЕС. Так, 31 марта 1971 г. в деле 22/70 "Комиссия против Совета" суд ЕС постановил, что положение Договора об учреждении Европейского сообщества относительно наделения Сообщества правосубъектностью означает также способность заключать договоры с третьими государствами. В отсутствие специальных положений о международной правосубъектности организации это качество может быть выведено также из смысла всего учредительного договора и подтверждено решением суда. Здесь следует отметить, что в некоторых отечественных работах по европейскому праву признание за Сообществом или Союзом правосубъектности (в текстах работ - статуса юридического лица) приравнивается к наделению организации и статусом субъекта международного права. На деле это не так. Статус юридического лица означает соответствующую правоспособность внутреннего характера. В нашем случае с Европейским сообществом Суд ЕС наделил его международной договорной правоспособностью, а отсюда было выведено качество субъекта международного права.

В том, что касается Европейского союза 1992 г., в намерения его создателей и авторов Маастрихтского договора не входило наделение ЕС ни правосубъектностью (и статусом юридического лица), ни статусом субъекта международного права. Правосубъектность и статус юридического лица Союз должен был приобрести по Евроконституции, но она в силу не вступила.

Аналогичное положение о наделении ЕС таким статусом содержится в Лиссабонском договоре. Согласно ст. 47 ДЕС "Союз обладает правосубъектностью". В тексте на английском языке - "The Union shall have legal personality", во французском тексте Договора - "L'Union a la personnalite juridique".

Что касается другого аспекта международной правосубъектности - о праве на установление и поддержание дипломатических и консульских сношений, то согласно ст. 20 Договора о Европейском союзе 1992 г. таким правом обладали государства-члены и Комиссия. Представительские функции были возложены также на председательствующее государство и Верховного представителя по ОВПБ. В то же время дипломатическую и консульскую защиту граждан Евросоюза обеспечивали и обеспечивают государства-члены, а не сам Союз.

Многие как отечественные, так и зарубежные авторы, ссылаясь на ст. 24 Договора о Европейском союзе, появившуюся в Амстердамском договоре, однозначно интерпретировали ее как признак международной правосубъектности Европейского союза. Эта статья наделяла Совет способностью на основе единогласия заключать соглашения с третьими государствами и международными организациями. В то же время такое соглашение не являлось обязательным для государства-члена, представитель которого в Совете заявлял, что он должен подчиняться собственным конституционным процедурам. Другие члены Совета могли заявить, что по отношению к ним соглашения применяются временно. Подобный механизм был близок к позитивному воздержанию, принятому в международной практике.

В порядке дискуссии с теми, кто считал ст. 24 доказательством международной правосубъектности прежнего Союза, хотелось бы высказать предположение, что соглашение заключалось Советом от имени государств (причем не всех), а не от имени Европейского союза как единого целого. В этом смысле подобная ситуация была близка к механизму продвинутого сотрудничества. Можно также предположить, что Совет и его председатель не представляли Союз, а выступали на основании коллективного полномочия государств-членов. В этом случае Совет выступал не как институт ЕС, а как межправительственный форум - международная конференция. К тому же согласно Декларации N 4, приложенной к Амстердамскому договору, ст. 24 не влекла передачи компетенций от государств-членов Союзу. Таким образом, включение ст. 24 в Договор о Европейском союзе Амстердамским договором не наделило Союз бесспорной правосубъектностью.

Поскольку существовавшая еще до Европейского союза 1992 г. институциональная структура сообществ стала также общей структурой и для Союза, меры, принимавшиеся институтами от имени Европейского сообщества, порой воспринимались вовне международным сообществом как мероприятия Союза, и наоборот. Представляется, что длительное время Европейский союз воспринимался внешним миром в основном в виде общей внешней политики - ОВПБ.

По вопросу о правосубъектности образованного в 1992 г. Европейского союза напрашиваются по меньшей мере два вывода. Во-первых, государства-члены не захотели придать прежнему Союзу статус субъекта права. Во-вторых, на практике тенденция приобретения такого статуса постоянно набирала силу. Во многом этой тенденции способствовало мировое сообщество, которому "удобно" было иметь дело с одним субъектом - Союзом, в компетенцию которого (но не в компетенцию Сообщества) входили

и вопросы внешней политики и безопасности. На практике с Союзом хотели иметь дело, не вникая в проблемы правосубъектности и сложности отношений Союза и Европейского сообщества. Как представляется, кажущаяся международная правосубъектность Союза была результатом ожиданий международного сообщества.

В итоге создалась ситуация, когда согласно оценкам некоторых зарубежных экспертов правосубъектность Союза существовала, но прямо этого говорить не следовало.

Возникает естественный вопрос, почему создатели Европейского союза с самого начала не наделили в Маастрихтском договоре свое детище статусом юридического лица и международной правосубъектностью. Ответ, скорее всего, кроется в сложном составе Евросоюза, т.е. в том, что он представлял собой союз государств и международных организаций. Официальное придание ЕС статуса субъекта международного права могло бы повредить сообществам, повлечь передачу их компетенций Союзу, а также привести к дальнейшему ограничению суверенных полномочий государств-членов и соответствующему расширению компетенции Союза в сферах межправительственного сотрудничества.

Отметим, что Лиссабонский договор реализовал указанные процессы. По Договору Союз поглощает компетенцию сообщества и само сообщество, а полномочия государств ограничиваются ввиду расширения процедуры голосования большинством на многие сферы.

Решая эти задачи в положениях Лиссабонского договора, сторонники ускорения интеграции наделили, наконец, на основе договора Европейский союз правосубъектностью, статусом юридического лица и в результате правопреемства компетенции Сообщества статусом субъекта международного права.

Глава 3. О РАЗВИТИИ ПОНЯТИЯ И ОСОБЕННОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

3.1. Определение и понятие европейского права

Европейское право - это система правовых норм, регулирующих взаимоотношения, сложившиеся в рамках европейских интеграционных объединений, таких как европейские сообщества, Европейский союз и в определенной степени Совет Европы. Европейское право может быть определено и как система правовых норм, обеспечивающих развитие европейской интеграции и регулирующих общественные правоотношения, связанные с этим процессом. Понятие европейского права включает в себя также правовые нормы, регулирующие взаимоотношения Европейского союза с третьими государствами и международными организациями (внешнее европейское право).

Именно в этом смысле термин **европейское право** получил широкое распространение в зарубежной и отечественной учебной и научной литературе.

Европейское право представляет собой особую правовую систему. Оно образует новую правовую реальность, сочетающую элементы, свойственные национальным системам права и международно-правовой системе, а это порождает специфику и оригинальность европейского права как особого вида правовой системы.

Система норм, созданных ранее в трех сообществах <1>, образовывала общее право сообществ и являлась стержнем и основой европейского права.

<1> ЕОУС, ЕЭС и Евратом.

До возникновения Европейского союза для обозначения европейского права использовался также термин "право европейских сообществ" или даже термин "право Европейского сообщества". В последнем случае подразумевалось, что рассматриваемая правовая система была сформирована прежде всего Договором о Европейском экономическом сообществе (1957) с изменениями, внесенными Маастрихтским договором 1992 г., либо термин "Европейское сообщество" в данном случае использовался как собирательный, а не просто для обозначения одного из трех (после 2002 г. двух) интеграционных сообществ. Очевидно, что фактически и юридически точнее было говорить о праве сообществ, а не о праве Сообщества.

В данной работе используются все указанные термины при том понимании, что под "правом сообществ", "правом Сообщества" подразумевается европейское право в узком смысле слова, не включающее, в частности, правовые нормы, которые вырабатывались в рамках второй и третьей опор прежнего Европейского союза. Здесь уместно напомнить, что Лиссабонский договор упразднил деление ЕС на три опоры и сделал структуру Союза однородной (гомогенной).

Для обозначения рассматриваемой правовой системы и учебной дисциплины используется в специальной литературе и термин "право Европейского союза". Повторим, что существовавший с 1993 г. Евросоюз образовывали прежде всего европейские сообщества, которые назывались его первой опорой.

Понятие Союза включало также вторую опору, т.е. общую внешнюю политику и политику безопасности, и третью опору - сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

Нормы права европейских сообществ (первой опоры) содержались в учредительных договорах, а также создавались институтами самих сообществ (в разных источниках - "производное", "вторичное" или "дополнительное" право). Нормы права сообществ обеспечивались судебной (юрисдикционной) защитой.

Сотрудничество в рамках второй и третьей опор в основном осуществлялось на межправительственной, международно-правовой основе. То есть появившийся в 1992 г. термин "право Европейского союза" был шире понятия "право европейских сообществ", поскольку он дополнял последнее сотрудничеством государств-членов в сфере внешней политики, юстиции и внутренних дел. Акты, принимаемые в рамках второй и третьей опор, появлялись в основном в результате межгосударственного сотрудничества и не были обеспечены юрисдикционной защитой со стороны находящегося в Люксембурге Суда ЕС. Видимо, по этой причине Суд европейских сообществ <1> сохранял прежнее название, несмотря на образование по Маастрихтскому договору 1992 г. нового объединения - Европейского союза. Это означало, что Суд был не вправе вмешиваться в ту часть компетенции Европейского союза, которая относилась к его второй и третьей опорам, и под его юрисдикцию (т.е. право на рассмотрение и разрешение дел) подпадало только право сообществ.

<1> Изначальное официальное наименование рассматриваемого института судебной власти - **Court of Justice** (см. п. 1 ст. 4 Договора о ЕЭС). На практике, в специальной зарубежной и отечественной литературе, а также в официальных документах ЕС "долиссабонского" периода устоялось название - Суд европейских сообществ или Суд ЕС. В ст. 13 Лиссабонского договора (ДЕС) дается новое наименование данного института - **la Cour de justice de l'Union europeenne** (фр.) - Суд Европейского союза, или сокращенно по-русски, как и ранее, - Суд ЕС.

3.2. Особенности европейского права

3.2.1. Европейское право как особая правовая система. Внутреннее и внешнее европейское право

Вопросы содержания и особенностей европейского права продолжают оставаться в центре внимания специалистов, исследующих юридические аспекты европейской интеграции. При этом на их позиции существенное влияние оказывают как базовое образование, так и политические убеждения, а также теоретические и личные предпочтения. Порой каждый замечает лишь то, что хочет заметить, и оставляет без внимания факты, которые не подтверждают выбранную концепцию. Возможно, не свободен от влияния указанных выше факторов и автор данных строк, предпочитающий как основной международно-правовой подход в оценке природы и сущности Европейского союза и действующего в рамках этого объединения права.

Правовой проблематикой интеграции занимаются и юристы-международники, и правоведы в области конституционного права, и юристы, специализирующиеся на коммунитарном праве.

В первом случае в зарубежной литературе авторов исходя из терминов **international law, droit international** называют "интернационалистами"; специалистов в области конституционного права соответственно именуют "конституционалистами"; юристов, специализировавшихся на праве сообществ (**community**), - "коммунитаристами".

Согласно широко распространенной точке зрения право ЕС представляет собой особую самостоятельную правовую систему, существующую наряду с национальными правовыми системами и международным правом, тесно связанную с ними, но существующую автономно.

В подтверждение ссылаются на ряд решений Суда ЕС. В том числе упоминается решение по делу 6/64 от 15 июля 1964 г. **Costa v. ENEL** <1>. В решении, в частности, говорится, что в отличие от обычных договоров "Договор об учреждении ЕЭС создал особый правовой порядок, интегрированный в систему права государств-членов с момента его вступления в силу и имеющий обязательную силу для их судебных органов".

<1> О содержании дела см.: Суд Европейских сообществ. М., 2001. С. 1 - 23.

Учитывая исторический контекст, речь шла о коммунитарном праве, т.е. о праве Европейского экономического сообщества. Таким образом, согласно данному решению суда именно коммунитарное право (право Европейского экономического сообщества) было особым правовым порядком.

Позднее, с учреждением Европейского союза 1992 г. появилось и право Союза с его международно-правовой составляющей второй и третьей опор. С точки зрения автора этой книги, право прежнего Союза, учитывая его сложный, причудливый характер (сочетание коммунитарных норм с

нормами международного права в рамках второй и третьей опор), также носило особый, самостоятельный, оригинальный характер.

Несмотря на упразднение Лиссабонским договором трехопорной конструкции Евросоюза и официальное провозглашение гомогенного (однородного) характера действующего в данном объединении права, на деле большинство норм, вырабатываемых в рамках ОВПБ и СПСО, по-прежнему имеют международно-правовой характер и в этом смысле в природе права ЕС мало что изменилось.

Вполне обоснованна также точка зрения, согласно которой право Евросоюза, с учетом неуклонного расширения сферы его применения, конечно же, представляет собой самостоятельную правовую систему, но с определенными оговорками. Это, скорее, частично оформившийся правопорядок, отражающий политическое равновесие на данном этапе развития Союза. Право ЕС - это развивающаяся система, окончательные очертания которой пока непредсказуемы. Направление ее развития зависит в основном от государств-членов. В частности, от их волеизъявлений зависит, каким путем пойдет дальнейшая эволюция Союза - к европейскому федеративному государству или он останется союзом суверенных государств, как это выглядит сейчас.

Следует также различать нормы, регулирующие отношения внутри Союза, и нормы, регулирующие его внешние отношения с третьими государствами и международными организациями. Отсюда - другая двойственность в квалификации правопорядка Евросоюза. Во-первых, это внутреннее право, соотношение которого с общим международным правом сравнимо с соотношением национального права государств. Во-вторых, это часть общего международного права либо международного права регионального характера.

Отмеченная двойственность вытекает из сложной правовой природы бывших европейских сообществ, специфический характер которой вызывал много вопросов с момента их создания. Вопросы касались сходства и различий сообществ в сравнении с другими международными организациями.

Коммунитарный правопорядок вырос из международного права. Он постепенно приобретал автономную специфику, утверждаемую в ряде решений Судом ЕС. Эта автономная специфика делала характер сообществ все более отличающимся от других существующих международных организаций.

Для коммунитарного права характерно стремление утвердить собственную автономию. Как отмечалось, это происходило прежде всего на основе ряда последовательных решений суда ЕС. Выдвижение концепции автономного правопорядка в рамках сообществ происходило в результате естественного стремления Суда ЕС обеспечить высокую эффективность интеграционного процесса.

Концепция автономности правопорядка сообществ и Союза базировалась в основном на двух принципах - прямом применении европейского права и его верховенстве во внутренних правопорядках государств-членов.

С одной стороны, можно предположить, что концепция верховенства права сообществ по отношению к внутреннему праву государств-членов уходила своими корнями в международное право. В то же время стремление обеспечить эффективное правовое регулирование интеграционного процесса, а также учет различных подходов государств-членов к соотношению международного и национального права побудили Суд ЕС укрепить концепцию автономного правопорядка сообществ принципом верховенства (примата) европейского права над нормами внутреннего права государств-членов.

Наиболее наглядно в обобщенном виде суть правопорядка сообществ Суд ЕС выразил в своем Заключении от 14 декабря 1991 г. N 1/91. В нем, в частности, говорилось следующее: "...Учредительные договоры устанавливают новый правопорядок, в интересах которого государства-члены ограничивают свои суверенные права в определенных сферах... количество которых постепенно увеличивается, и субъектами которого становятся не только государства-члены, но и их граждане. Наиболее важной отличительной чертой, характеризующей уже созданный правопорядок Сообщества, является в первую очередь его примат по отношению к национальным порядкам стран-членов, а также прямое действие целого ряда норм, непосредственно применяемых к ним и их гражданам".

Принцип примата (верховенства) норм европейского права нашел свое выражение в ст. 1-6 текста Конституционного договора 2004 г., которая гласит: "Конституция и право, принятое институтами Союза при реализации компетенций, которые им приданы, имеют примат (**priment** - фр. глагол) над правом государств-членов".

Что касается Лиссабонского договора, данный принцип в его тексте отсутствует. Это было шагом назад по сравнению с Евроконституцией. Однако в прилагаемой к ЛД Декларации N 17 <1> говорится: "...согласно устойчивой судебной практике Суда Европейского Союза договоры и право, создаваемое Союзом... обладают приматом над правом государств-членов...". В тексте Декларации приведено также Заключение Юридической службы Совета от 22 июня 2007 г., в котором говорится, что примат права Сообщества является основополагающим принципом этого права.

<1> Не является составной частью ЛД и не имеет юридически обязательной силы.

Важнейшим следствием верховенства (примата) европейского права стало исключение такого

явления, как несовместимость нормы внутреннего права с европейским правом. При этом неважно, какой по времени принятия характер носит норма внутреннего права - предшествующий или последующий (более поздний). Национальный судья просто должен принять норму права Союза к исполнению, не дожидаясь отмены несовместимой нормы внутреннего права.

Множество проблем, возникших между Судом ЕС и судебными учреждениями, а также парламентами государств-членов в ходе реализации доктрины верховенства европейского права, указывали на то, что государства и их суды продолжали придерживаться международно-правового подхода к данной доктрине. Суд ЕС многократно наталкивался на позицию национальных судов, состоящую, в частности, в необходимости имплементации учредительных договоров в национальные правовые системы.

Принцип верховенства европейского права, впрочем, как и прямое действие его норм, оспаривался правительствами государств-членов. Суду ЕС пришлось преодолевать их сопротивление. В результате так называемая "тихая революция", заключавшаяся в инкорпорации государствами-членами данных принципов в конституционное право, все-таки свершилась <1>.

<1> Выразилось это также в том, что вначале положение о примате (верховенстве) права Европейского союза было включено в текст проекта Евроконституции 2004 г., а после ее провала соответствующие положения, как выше отмечалось, появились в Декларации N 17 к Лиссабонскому договору.

В странах с монистической концепцией прямое применение и верховенство европейского права практически не отличается от прямого действия других международных договоров. Государства, придерживающиеся дуалистической концепции, для вступления в сообщества либо вносили поправки в их конституции, либо принимали специальный закон, как это сделала Великобритания <1>.

<1> Закон о Европейских сообществах 1972 г. Смысл Закона состоял в том, что он заранее предусмотрел применение норм европейского права, имеющих прямое действие. В случае же других международных договоров каждый раз применяется имплементационный акт (см.: Hartley T.C. Constitutional Problems of the European Union. Oxford, 1999. P. 135). В Великобритании в отсутствие писаной конституции законы, трансформирующие (инкорпорирующие) международные нормы в национальный правовой порядок, получают статус парламентских актов, которые теоретически могут быть отменены последующим парламентом в силу его суверенитета. Эта возможность существует и поныне.

Возникает вопрос, почему суд ЕС в порядке своего толкования учредительных договоров занял позицию в пользу придания праву Сообщества автономного, обособленного характера. Как отмечалось, суд стремился, исходя из интеграционных целей учредительных договоров, сделать правовое регулирование интеграции более эффективным. Этому служили и концепции прямого действия и верховенства норм европейского права. При этом суд ЕС как один из наднациональных институтов сообществ, видимо, не считал общее международное право достаточно эффективной системой (и во многом он был и остается прав), чтобы достичь целей и высокой степени интеграции в сообществах и Союзе. Равным образом суд ЕС не хотел, чтобы другие, помимо сообществ, международные организации оценивали его деятельность и с помощью международно-правовых рычагов пытались в нее вмешиваться. Именно этим объясняется, например, длительное время существовавшая отрицательная позиция суда ЕС по отношению к коллективному присоединению сообществ к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, тем более что это могло бы также поставить суд ЕС в подчиненное положение по отношению к Европейскому суду по правам человека.

Лиссабонский договор, как известно, содержит положение о присоединении Союза к ЕКПЧ. Резюмируем.

Тезис об автономности и особом характере европейского права был утвержден судом ЕС. Одновременно данный тезис об автономности восприняла и развила доктрина. В учредительных договорах прямо об этом не говорится.

Многие авторы отмечали, что Суд ЕС отдает предпочтение **телеологическому методу** толкования. Данный метод, основанный на выявлении целей учредительных договоров, позволял формулировать далеко идущие последствия применения права сообществ. Скорее всего, благодаря телеологическому методу Суду удалось, в частности, установить в ряде своих решений принципы верховенства права сообществ, прямого применения ряда его норм в национальных правовых системах государств-членов и др.

Здесь следует отметить, что даже отдельные зарубежные юристы сомневаются в достаточной легитимности подобных решений суда, считая, что для них отсутствует достаточная правовая база <1>. Под этим понимается отсутствие соответствующих положений, а значит, и отсутствие правового основания (правовой базы) в учредительных договорах.

<1> См., например: Droit international et droit communautaire. Colloque de Bordeaux. Paris, 2000. P. 22 - 23.

Концепция автономии, по мнению этих специалистов, также противоречит утверждению, согласно которому коммунитарный правопорядок интегрирован в правовую систему государств-членов (принцип интегрированности). Согласно их мнению, при подлинной автономии правопорядок должен быть независим от иных правопорядков и внешних условий и не может подчиняться никакому другому правопорядку.

Однако, как представляется, все это могут быть не более чем схоластические и мало интересные широкой публике рассуждения, не меняющие общей очевидной тенденции автономизации европейского права.

Очевидно также следующее. Право сообществ представляло собой обособленную, автономную правовую систему. Такова прежде всего точка зрения Суда ЕС. Его решения признаются многими, в том числе и российскими специалистами, одним из важнейших источников европейского права. Признавая это, логично признать и автономный характер права бывших сообществ и особый характер права нынешнего Союза.

Многие авторы относят судебную практику, решения суда ЕС к основным источникам европейского права. Общеизвестно, что суд ЕС оказал и оказывает большое влияние на развитие системы европейского права. Одним из факторов, благодаря которым Суд смог обеспечить такое влияние, является его монополия на обязательное толкование права сообществ (ныне Союза), признанная за ним учредительными договорами. В данном случае государства-члены признали за Судом ЕС исключительное право на толкование норм европейского права, чем обеспечили ему большую свободу действий и возможность правотворчества.

Толкование международно-правовых норм, осуществляемое, например, Международным судом ООН, также имеет обязательный характер (ст. ст. 36 и 59 Статута Международного суда ООН), однако он в отличие от Суда ЕС не обладает монополией на такое толкование, поскольку обращение к нему государств - членов ООН носит не обязательный, а факультативный характер. В то же время в рамках Европейского союза установлена система обязательного разрешения споров Судом ЕС.

Данная система была создана определенной совокупностью статей Договора об учреждении Европейского сообщества (ныне - ДФЕС). Так, ст. 258 ДФЕС предоставляет Комиссии возможность обращения в Суд ЕС в отношении государства-члена, которое, по мнению Комиссии, "не выполнило какое-либо из обязательств, возложенных на него согласно Договорам". Статья 259 ДФЕС предоставляет право любому государству-члену обратиться с иском в Суд ЕС против другого государства-члена, уклоняющегося от выполнения обязательств по договорам. Согласно ст. 260 решение Суда имеет обязательный характер. Наконец, в соответствии со ст. 344 ДФЕС "государства-члены обязуются не разрешать споров, касающихся толкования или применения Договоров, иными путями, кроме тех, которые ими предусмотрены". Совокупность перечисленных статей создала в праве ЕС систему обязательного разрешения споров Судом ЕС.

Обладание Судом ЕС обязательной юрисдикцией такого рода не ставит под вопрос его статус международного суда. Очевидно, он является международным судом. По крайней мере, никто не доказал иного. Более того, представляется, что к подобной эффективности Суда ЕС должна стремиться вся международная система урегулирования споров. Формально наряду с обязательной юрисдикцией Суда ЕС за государствами-членами остается право использования общепризнанных по Уставу ООН средств мирного урегулирования международных споров.

В период до Евроконституции и до Лиссабонского договора автономия правовой системы ЕС была выстроена судебной практикой и затем научной доктриной на основах, отчасти позаимствованных у международного права, отчасти отличающихся от него.

Резюмируем.

Европейское право (право Европейского союза) представляет собой особую правовую систему; оно образует новую правовую реальность, сочетающую элементы, свойственные как национальным системам права, так и международно-правовой системе, а это порождает специфику и оригинальность европейского права как особого вида правовой системы.

Европейское право представляет собой новую эффективную правовую систему, нацеленную на реализацию стоящих перед Союзом задач.

Поскольку европейское право включает в себя элементы национального права и международно-правовой системы, то логично предположить, что для европейского права скорее характерна полисистемность. Европейское право имеет межгосударственный характер и одновременно в том, что касается норм, ранее называвшихся коммунитарными, обладает определенным набором черт внутрисударственного права.

3.2.2. Об обоснованности термина "европейское право"

Обращаясь к теме множественности наименований исследуемой правовой системы, следует отметить, что в российских научных кругах не считается завершенной дискуссия, касающаяся юридической обоснованности термина "европейское право".

Интересно вспомнить позицию известного юриста-международника В.И. Кузнецова, который считал, что "выражение "европейское право" носит претенциозный и ненаучный характер" <1>.

<1> Кузнецов В.И. Европейское экономическое сообщество и международное право: Учебное пособие. М., 1983. С. 38.

В самом деле, назвать право европейским на заре интеграции, когда европейские сообщества состояли лишь из шести государств, а десятки европейских стран в ЕС не участвовали, было, и с нашей точки зрения, слишком смелым.

Сегодня, учитывая участие в Европейском союзе уже 27 европейских государств и перспективы нового расширения, вряд ли было бы корректным оспаривать наименование дисциплины "европейское право", исходя хотя бы из географического критерия. К тому же оно широко распространилось и укоренилось не только в зарубежном образовательном процессе и юридической науке, но также и в российском правоведении. Не будем забывать, что содержащаяся в номенклатуре ВАК специальность научных работников называется 12.00.10 - Международное право, Европейское право.

В российских юридических вузах до определенного времени европейское право не преподавалось. Да и сейчас эта дисциплина еще не вошла в официально утвержденную обязательную программу подготовки российских специалистов в области права.

В последние годы курс европейского права стал преподаваться во многих российских вузах. Это говорит о том, что сегодня в знании европейского права нуждаются многие из тех, кто изучает международные отношения, особенно те, кто вовлечен в отношения с Европейским союзом и кто хочет знать систему существующего в его рамках права.

Данный термин еще не стал общеупотребительным, но получает все более широкое распространение как в иностранной, так и в отечественной специальной литературе.

В результате появления европейских сообществ, позднее Европейского союза и необходимости адаптации всей экономической жизни и законодательств государств-членов к новым реалиям на Западе потребовалось много специалистов-правоведов, в частности, для более быстрой гармонизации национальных законодательств и их сближения с коммунитарным правом и работы в сфере правового регулирования деятельности сообществ/Союза.

В западных странах уже с начала 1960-х гг. программы обучения на юридических факультетах университетов стали включать курс "Европейские организации", преподававшийся для студентов, специализировавшихся по публичному праву. Основной упор в этом курсе делался на изучение институциональной структуры и полномочий институтов европейских сообществ.

С конца 1960-х гг. во многих западных университетах начали изучать самостоятельный курс "Коммунитарное право" или "Право Сообществ". С 1977 г., т.е. 20 лет спустя после подписания Римских договоров, коммунитарное право было официально включено в качестве обязательной дисциплины в программы подготовки юристов в западных университетах и преподается в качестве самостоятельного курса параллельно с международным публичным правом <1>.

<1> Isaac Guy. Droit communautaire general. Paris, 1997. P. 11.

Программу и конкретное наименование дисциплины определяли сами университеты, в результате чего единообразие в этом отсутствовало. Примеры названий - "Европейское право", "Институциональное коммунитарное право", "Право интеграции" и т.п.

С развитием интеграционных процессов и учреждением Европейского союза появилось название "Право Европейского союза". Данное наименование автору настоящей книги представляется сейчас наиболее точным, соответствующим своему предмету регулирования.

Тем не менее в наше время в западных университетах и российских вузах чаще всего данная дисциплина преподается как "Европейское право".

В книжных магазинах и в университетских библиотеках западных стран, по личному впечатлению автора, рубрикаторы и классификаторы четко подразделяют разделы (и полки с книгами) по европейскому праву, по международному публичному праву, по международному частному праву и далее по различным отраслям внутригосударственного (национального) права.

3.2.3. Вертикальная структура европейского права

С точки зрения условий, порядка формирования и иерархии норм европейского права их подразделяют на три группы: нормы **первичного** (или основополагающего) права, нормы **вторичного** (или производного) права и нормы **дополнительного** (в некоторых источниках - **третичного**) права. Кроме того, создан большой комплекс норм так называемого **прецедентного** права, появившихся первоначально в соответствующих решениях Суда ЕС.

Под первичным правом понимаются нормы, закрепленные в учредительных договорах об образовании европейских сообществ и Европейского союза. Нормы первичного права обладают верховенством по отношению к нормам вторичного и дополнительного права. Вторичное, или производное, право образуют те правовые нормы, которые издаются в качестве юридически обязательных предписаний институтами Европейского союза. При этом считается, что отдельные нормы могут быть обязательными не только для государств-членов, но также и для физических и юридических лиц (принцип прямого действия). Поскольку учредительные договоры не смогли всего предусмотреть, нормы вторичного права обеспечивали повседневное функционирование европейских сообществ, а ныне обеспечивают функционирование институтов Европейского союза и достижение целей и задач, стоящих перед ними. Вторичное право составляет по количеству основной массив норм европейского права. Обычно подчеркивается, что главные их особенности - это верховенство по отношению к национальным правовым установлениям, прямое действие, интегрированность в национальное право и обеспеченность судебной защитой.

Дополнительное право составляют нормы, содержащиеся в соглашениях, заключаемых государствами-членами в целях реализации предписаний, содержащихся в учредительных договорах. Это соглашения о предоставлении национального режима, об устранении двойного налогообложения и др. Международно-правовая природа подобных актов очевидна. Такие соглашения являются, как правило, закрытыми (т.е. их участниками могут быть только государства - члены ЕС) и содержат оговорку, подчиняющую их юрисдикции Суда ЕС. Примеры подобных соглашений: Неаполитанская конвенция о сотрудничестве таможенных служб 1967 г., Римская конвенция о законе, применимом к контрактным обязательствам 1980 г., Конвенция об устранении двойного налогообложения от 23 июля 1990 г. и др.

Соглашения, оформляющие сотрудничество в новых областях - внешней политике и безопасности, уголовно-правовой сфере, часто также относят к дополнительному праву или к дополнительным источникам.

3.2.4. Горизонтальная структура европейского права

Право сообществ было **первой составляющей** европейского права. Общая внешняя политика и политика безопасности, а также сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере стало **второй составляющей**. **Третьей составляющей** являются положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., подписанной в рамках Совета Европы.

Иначе говоря, в своей основе европейское право включает право бывших европейских сообществ, или коммунитарное право, право Европейского союза из двух сфер сотрудничества (нормы и установления, не входившие в право сообществ) и основные права и свободы человека, как они изложены в вышеупомянутой Конвенции.

3.2.5. Субъекты европейского права

Возвращаясь к рассуждениям о других особенностях европейского права, отметим, что сложность его внутренней структуры порождает специфику решения вопроса о правосубъектности применительно к отдельным слагаемым данной правовой системы.

Основными субъектами права Европейского союза являются **государства-члены, Европейский союз в целом, физические и юридические лица**.

Субъектами правоотношений, возникающих в рамках бывших второй и третьей опор Союза, выступали по общему правилу лишь государства-члены и институты Союза. Вместе с тем в ряде специальных правовых работ высказывалось мнение, что даже в этих областях по мере и в пределах их коммунитаризации (перенесения, включения в компетенцию сообществ) становилось возможным распространение качеств правосубъектности на физических и юридических лиц. В качестве примера приводится коммунитаризация шенгенских соглашений, предусмотренная Амстердамским договором (1997). Данным Договором шенгенские соглашения (1985, 1990 гг.) и основанный на них комплекс юридических норм, бывшие до того момента компонентом общего международного права (визовая, иммиграционная политика, политика в области предоставления убежища и др.), были перенесены в сферу деятельности Европейского сообщества. Тем самым деятельность государств-членов и органов Союза в рамках бывшей третьей опоры сузилась и концентрируется отныне только на борьбе с криминальными деяниями, с преступностью.

Наконец, в том, что касается применения норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, то ее защитой пользуются все лица, физические и юридические, находящиеся под юрисдикцией любого из государств-членов, а также частные лица третьих государств, включая Россию, имеющих соответствующие договорные отношения с ЕС <1>. Отсюда зачастую делается вывод о том, что субъектами правоотношений, возникающих в связи с защитой прав человека, выступают в первую очередь физические и юридические лица.

<1> Защитой ЕКПЧ пользуются частные лица государств-членов и сами государства - члены Совета Европы, но это происходит в рамках иной системы - права Совета Европы.

Обычно наличие у юридических и физических лиц международной правосубъектности связывают с предоставлением им возможности прямого доступа в международные органы, например в Европейский суд по правам человека, в качестве подателей жалоб, петиционеров, истцов и т.д.

Автор данной книги придерживается той точки зрения, что физические и юридические лица объективно не могут быть участниками межвластных межгосударственных отношений. Наблюдающаяся в настоящее время тенденция к расширению прямого доступа индивидов в международные органы связана с растущим стремлением к защите прав человека с помощью международных механизмов. Сам по себе такой доступ не превращает их в субъектов международного права, а означает лишь то, что участники соответствующего договора - государства берут на себя взаимное обязательство обеспечить этот доступ имеющимися в их распоряжении правовыми и организационными средствами. Таким образом, в данном случае стороной в правоотношении является государство.

Нормы европейского права создаются в результате взаимосогласования воли государств-членов и нормотворческой деятельности институтов Союза. Частные лица нормы европейского права не создают. Легитимность норм европейского права возможна лишь при условии, что они полностью соответствуют основным принципам права, которыми прежде всего выступают права и свободы, зафиксированные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., принципы правового государства и демократические основы и принципы, составляющие общее конституционное достояние государств - членов Союза. Противоречие общим принципам права делает любой нормативный правовой акт Союза не имеющим юридической силы.

Европейское право, и в этом, безусловно, его специфика, порождено международным правом и является результатом как межнационального сотрудничества, так и наднационального правотворчества. Таким образом, данная правовая система выступает как симбиоз межнационального и наднационального начала. В то же время применительно к сфере внешней политики и безопасности, юстиции и внутренних дел преобладающим остается метод традиционного международно-правового регулирования.

3.2.6. Европейское право и национальное право государств-членов. Принципы верховенства, прямого действия, интегрированности, юрисдикционной защиты

Европейское право не существует изолированно от национальных правовых систем государств-членов. На нормообразование в европейском праве оказывают влияние национальные правовые системы. Европейское право, в свою очередь, влияет на национальное законодательство. Так, защита прав и интересов частных лиц, порождаемых правом ЕС, обеспечивается прежде всего национальными судебными учреждениями государств-членов. Взаимоотношения права Европейского союза и национального права государств-членов характеризуются следующими важными принципами: **верховенством** права ЕС по отношению к праву государств-членов, **прямым действием**, **интегрированностью** норм права Союза в национальные системы, **юрисдикционной защитой** права ЕС судебными учреждениями Европейского союза и государств-членов.

Верховенство (примат, преимущественная юридическая сила, главенство) европейского права означает, что в случае коллизии (противоречия, столкновения) нормы национального права и права ЕС преимущественную силу имеет последняя. Именно она и подлежит применению национальной администрацией и судами. Принцип верховенства права ЕС в значительной степени основывается на практике Суда ЕС, который исходит из того, что, создавая Союз (или вступая в него), государства добровольно передают ему определенные суверенные права, а следовательно, и верховенство в определенных областях. При этом все разночтения национальной конституции и учредительных актов должны быть устранены до ратификации и вступления учредительных актов в силу. Так, например, поступал целый ряд государств (ФРГ, Франция, Ирландия и др.) в преддверии ратификации Маастрихтского договора (1992).

В зарубежной и отечественной литературе часто пишут о принципе **прямого применения (прямого действия)** отдельных норм европейского права, что, по мнению авторов, проявляется в

непосредственной и обязательной их применимости (за исключением норм бывших второй и третьей опор) национальной администрацией и национальными судами. Такими актами прежде всего являются регламенты.

Принцип интеграции предполагает интегрированность, инкорпорацию норм права Евросоюза в национальные системы права всех государств-членов.

Юрисдикционная (судебная) защищенность в данном случае означает, что не только судебные учреждения Европейского союза, но и национальные суды государств-членов обязаны обеспечить применение европейского права и эффективную защиту прав и интересов, возникающих на основе этого права. Национальный суд обязан применить норму права ЕС, даже если ей противостоит национальный источник права. Это следует из принципа верховенства европейского права. Общее требование обязательного применения права ЕС распространяется на все национальные судебные органы всех уровней. Лишь только если национальный суд не вправе рассматривать дело, оно в соответствии с разграничением юрисдикции передается на рассмотрение в судебные учреждения Европейского союза.

Глава 4. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

4.1. О соотношении права ЕС и международного права

Одновременное существование европейских сообществ и Европейского союза в период 1993 - 2009 гг. (до вступления в силу Лиссабонского договора) влечет необходимость различной оценки соотношения права сообществ и права Союза и международного права.

Итак, во-первых, в сообществах международное право являлось частью коммунитарного права и обе системы оказывали влияние друг на друга. Речь шла в данном случае о нормах международных договоров (иных, чем учредительные), заключаемых государствами-членами друг с другом.

В прежнем Европейском союзе, в его второй и третьей опорах, международное право доминировало, за исключением коммунитаризированных областей. Международное право составляло и основной механизм правоприменения во второй и третьей опорах. Одновременно институциональное устройство сообществ и Союза (оно у них, как и членство, было общим) также в основном базировалось на международном праве.

Во-вторых, отношения сообществ и Союза с международным окружением регулировались международным правом. Так называемые внешние международные договоры (с третьими государствами и международными организациями) являются источником права ЕС, и их нормы есть составная часть европейского права (права Европейского союза).

В-третьих, коммунитарный правопорядок <1> следует рассматривать как внутренний, подобный внутригосударственным правопорядкам. В то же время часть коммунитарного правопорядка очевидно представляла собой региональное международное право, когда речь шла о совокупности международных договоров, двусторонних и многосторонних, которые государства - члены ЕС заключали между собой. Подобные договоры являются дополнительным источником европейского права, и можно сказать, что в данном случае международное право является внешним источником права ЕС.

<1> После вступления в силу Лиссабонский договор (ДФЕС) включает совокупность норм, действовавших в рамках Европейского сообщества.

Как известно, международное право является особой самостоятельной правовой системой. Многие международные организации характеризуются развитой институциональной структурой. В то же время в международном праве нет какого-либо единого законодательного собрания для его регулярного изменения (например, прогрессивного развития и кодификации). Эффективный исполнительный орган для его применения также отсутствует.

Очевидно, что европейское право возникло на основе учредительных договоров, образовавших европейские сообщества. Учредительные акты, образующие источник первичного права сообществ, являются международными договорами. Эти договоры были выработаны в результате сотрудничества государств-учредителей, подписаны должным образом и ратифицированы каждым из государств-членов.

Таким образом, европейское право своим происхождением прежде всего обязано международно-правовым установлениям. Создание Европейского союза 1992 г. и формирование его второй и третьей опор, расширив международно-правовую составляющую европейского права, еще больше укрепили взаимосвязь последнего с международным правом.

Европейские сообщества были наделены на основании решений Суда ЕС и толкований им определенных положений учредительных договоров международной правосубъектностью. Это означает, в частности, что сообщества были вправе заключать международные договоры с третьими государствами и международными организациями, поддерживать с ними дипломатические отношения

<1>. Заключенные европейскими сообществами международные соглашения образовывали неотъемлемую составную часть права сообществ. В иерархии европейского права такие соглашения занимают место, непосредственно следующее за учредительными договорами. Это относится, в частности, и к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве, подписанному Российской Федерацией с европейскими сообществами и государствами-членами в 1994 г. и вступившему в силу 1 декабря 1997 г.

<1> Параллельно с дипломатическими миссиями (посольствами) 27 государств - членов ЕС в более чем 120 странах мира, включая Россию, действуют и постоянные представительства Европейского союза (до ЛД - делегации Европейской комиссии). Интересно, что представительства Евросоюза действуют и в самих государствах - членах ЕС. В свою очередь, в Брюсселе при ЕС открыли свои представительства более 150 государств, включая РФ. Это означает признание и подтверждение со стороны мирового сообщества статуса Европейского союза (ранее европейских сообществ) как международной межправительственной организации и предоставления ему соответствующих привилегий и иммунитетов.

4.2. Об ограничении суверенитета государств в результате членства в Европейском союзе

4.2.1. Сторонники и противники суверенитета

В последние десятилетия значительно возросло число международных организаций, беспрецедентно широкой стала сфера их деятельности. Все большую роль в международных делах играют созданные в послевоенные годы международные организации интеграционного типа, наиболее ярким примером которых является Европейский союз. В этой связи возникает вопрос о влиянии на суверенитет государств их членства в подобных международных организациях.

По-прежнему одним из наиболее дискуссионных остается вопрос о степени ограничения суверенитета государств-членов в Европейском союзе.

Государственный суверенитет в отечественной доктрине обычно определяют как верховенство государства в пределах собственных границ и его самостоятельность, независимость в международных делах. Он есть качество, свойство любого государства. Общеизвестным также является то, что абсолютного государственного суверенитета нет, поскольку государства взаимозависимы, и эта взаимозависимость в современном мире непрерывно возрастает. То есть суверенитет не является абсолютным и не означает неограниченную свободу действий. Государства вправе, сохраняя атрибуты суверенитета, путем соглашений, заключенных на основе добровольности и равноправия, ограничивать свободу своих действий.

Таким образом, государства вынуждены ограничивать свой суверенитет, поскольку обстоятельства вынуждают их это сделать. С другой стороны, это может быть им выгодно.

Важно запомнить, что они делают это добровольно, что, в частности, выражается в заключении государствами международных договоров.

Во-первых, несмотря на отдельные скептические голоса по поводу существования и целесообразности использования термина "суверенитет", суверенитет остается сегодня международно-правовой реальностью, юридическим символом личности государства, его самостоятельности, его существования как единого социального образования в качестве политической организации общества, организации властвования.

Во-вторых, современной тенденцией является то, что государства могут ограничивать свободу своих действий в целях успешного решения общих проблем, например, в рамках международных организаций.

В-третьих, в международном праве отсутствуют нормы, запрещающие государствам на добровольной основе поступаться частью своего суверенитета в целях налаживания более действенного механизма межгосударственного сотрудничества.

В то же время понятие "суверенитет" отнюдь не для всех является чем-то вроде "священной коровы". Для некоторых авторитетных зарубежных специалистов в области международного права (Г. Кельзен, И. Кунц, П.Е. Корбетт) характерно отрицательное отношение к суверенитету как к одному из "атавизмов" и главных препятствий на пути создания централизованного "мирового порядка", представляемого в виде "наднациональной власти".

В свое время много писали об утопичности проектов придания международному праву иерархического, субординационного характера, которому внутреннее право должно быть подчинено изначально. Главный смысл данных идей заключался в создании мирового правительства, обладающего наднациональной властью. Основным препятствием на пути реализации этих идей их авторы считали принцип суверенного равенства государств и в целом государственный суверенитет.

Негативное отношение к государственному суверенитету выказывается и некоторыми нынешними

зарубежными юристами, выступающими за скорейшее преобразование Европейского союза в федерацию. Уместно повторить, что, например, Жан-Марк Фаврэ пишет: "До подписания Договоров о трех Сообществах (ЕОУС, ЕЭС, Евратом) в 1950-х гг. все попытки строительства единой Европы не имели успеха, главным образом по причине непримиримого противостояния между сторонниками федеративной Европы и националистами (ныне их называют **souverainistes** <1>), ожесточенно противостоящими федеративной "модели" <2>.

<1> "Сторонники суверенитета".

<2> Favret J.-M. Op. cit. P. 21, 24.

Об антипатии этого исследователя к сторонникам суверенитета говорит тот факт, что когда он пишет о причинах провала проектов строительства единой Европы в период между двумя мировыми войнами, то среди этих причин, в частности, отмечает "установление националистических режимов в Италии и Германии". Таким образом, автор не делает разницы (по крайней мере в терминах) между сторонниками суверенитета и фашистами (и те и другие у него националисты).

Приверженцы ускоренного развития ЕС в сторону федеративного государства требуют установления в нем жестких единых правил и окончательного отказа от того, что они именуют "базаром национальных интересов". Они выступают за роспуск национальных государств, поскольку отстаивание национальных интересов приводит к отказу от европейской идеи и блокированию всех наднациональных процессов. Если одни видят в национальном государстве основу, обеспечивающую естественные интересы народов, то другие - главное препятствие для федерализации Европы, учитывающей прежде всего региональные, а не национальные интересы <1>.

<1> Горюхин А. Противоречия, которые трудно сгладить // Вся Европа.ru. 2012. N 4(65).

Немецкий политолог Ф. Мано, оценивая европейское сотрудничество как системную ошибку, считает, что "единые правила государства будут соблюдать только до тех пор, пока это будет соответствовать их национальным интересам. А эти национальные интересы определяются на национальном уровне. И все санкции, имеющие целью заставить государства следовать общим правилам, таким образом, ударят мимо цели" <1>.

<1> Там же.

Избранный в сентябре 2009 г. на второй пятилетний срок председатель Еврокомиссии Ж.М.Д. Баррозу обещал в Европейском парламенте бороться с "национальным эгоизмом" государств.

Данные примеры дополнительно показывают, что острота борьбы между сторонниками создания единой Европы в виде федерации и защитниками суверенитета, а стало быть, сохранения межгосударственного характера Европейского союза, не уменьшилась с начала интеграционных процессов в Западной Европе.

4.2.2. О пределах ограничения суверенитета государств в ЕС

Возникает вопрос, до какой степени государство может идти добровольно на ограничение своего суверенитета, в том числе в результате членства в международной организации, чтобы в конечном счете не утратить своей международной правосубъектности?

"Рассуждая логически, - пишет профессор С.В. Черниченко, - приходится признать, что государство, являясь суверенным, вправе решать собственную судьбу, в том числе добровольно ограничивая свой суверенитет вплоть до полной его утраты" <1>.

<1> Черниченко С.В. Теория международного права. Т. I. С. 36. Сравним похожее: "Потерять качество государства в международно-правовом значении - это и означает лишиться суверенитета" (Кузнецов В.И. СЭВ и "Общий рынок": правовые проблемы. М., 1978. С. 18).

Часто пишут, что европейская интеграция прогрессирует за счет дальнейших уступок суверенных полномочий государств-членов в пользу созданных и развиваемых учредительными договорами институтов бывших сообществ и Европейского союза. Ниже мы рассмотрим, какими конкретными полномочиями поступились государства-члены в пользу наднациональных институтов ЕС.

Следует отметить, что практически все конституции европейских государств разрешают ограниченную передачу суверенитета.

В этом смысле не является исключением и Конституция РФ 1993 г.

В ней, в частности в ст. 79, говорится, что Россия может участвовать в межгосударственных

объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя страны.

Отметим, что состав, полномочия и процедуры для институтов европейских сообществ были определены учредительными договорами. За каждым из сообществ был признан статус юридического лица и международная правосубъектность. Они были наделены правом заключать международные договоры с третьими государствами и другими субъектами международного права. Все это говорит о том, что сообщества являлись международными организациями.

Выше уже отмечалось, что не существует запрета государствам уступать свои суверенные права международным организациям, если это совершается с соблюдением всех иных норм международного и конституционного права (добровольное волеизъявление, отсутствие угроз, давления и т.д.). Международно-правовая доктрина и практика понимают принцип добровольности как недопустимость применения в отношениях между государствами любых форм противоправного принуждения. Вопросы уступки суверенных прав относятся к исключительной компетенции самих государств, являющейся той самой частью суверенитета, которую государства не передают на "общий суд", а наоборот, резервируют исключительно за собой. Можно поставить вопрос о том, изменяется ли характер международной организации по мере получения все большего объема прав от государств-членов. Остается ли она по-прежнему международно-правовым явлением или приобретает новые качества, ставящие ее вне действия международного права?

Ответ на поставленный вопрос видится в том, что наделение такими полномочиями институтов Европейского союза, безусловно, придает существующему Союзу качество достаточно высокой организационной и функциональной самостоятельности. Однако такое признание не позволяет отрицать того очевидного факта, что все институты Союза находятся под серьезным политическим прессом государств-членов, которые, невзирая на частичную передачу суверенных прав, не перестают быть суверенными государствами со своими собственными целями и национальными интересами. Суверенитет и независимость государств не являются помехой для создания международных организаций, построенных на новых организационно-правовых принципах. Скорее наоборот, они позволяют государству приобретать статус члена таких международных организаций, какими являлись европейские сообщества и является Европейский союз. Присоединение к Союзу и передача его институтам части своих суверенных прав не влияет на основные характеристики государств - членов ЕС как субъектов международного права и членов международного сообщества. Более того, уважение суверенитета и независимости государств-членов лежит в основе отношений между ними и Союзом, а также в основе взаимоотношений между самими государствами-членами.

Существование европейских сообществ и сформированное ими право сообществ не отменяли действия норм общего международного права между членами ЕС и его обязанности для самих сообществ как субъектов международного права. Несмотря на бесспорную оригинальность их институциональной системы, сообщества продолжали оставаться межгосударственными организациями, но не классического вида, к которым можно отнести ООН и большинство других международных межправительственных организаций, созданных под влиянием ее организационно-правовой модели. Сообщества и Европейский союз в целом относятся скорее к новому поколению международных межправительственных организаций (ММПО), обладающих собственным международно-правовым "профилем" и занимающих свое место в структуре современных международных отношений.

В зарубежной литературе нередко встречается высказывание о том, что европейцам удалось построить "сообщество народов". Однако на практике ЕС продолжает оставаться "сообществом государств", что следует как из формальных критериев (членство открыто только для государств), так и из содержания основных принципов функционирования Союза. Недаром большинство европейских юристов-международников относят Европейский союз к разряду "ассоциации государств", а Конституционный суд Германии в своем решении от 12 октября 1993 г. перед ратификацией Маастрихтского договора назвал его "союзом государств" (**Staatsverbund**).

Интересно отметить, что в первых версиях проекта Конституционного договора 2004 г. положение о критериях для вступления в новый Европейский союз выглядело следующим образом: "Союз открыт для всех европейских государств, народы которых уважают его ценности и обязуются совместно проводить их в жизнь". Затем, однако, юридические соображения взяли верх над политическими и был утвержден другой вариант, в соответствии с которым именно государства, уважающие ценности Союза, могут стать его членами, а не народы. Ведь на практике только правительства от имени народов могут брать на себя обязательства международного характера, как это имеет место в данном случае. Положение о членстве в Союзе государств сохраняется и в Лиссабонском договоре.

Государства-члены признают, что сначала европейские сообщества, а затем с 1993 г. и Европейский союз восприняли значительную часть функций государственной власти, однако это признание вовсе не равносильно отрицанию права на существование наряду с Союзом независимых государств-членов.

4.2.3. Лиссабонский договор о разделении полномочий между Европейским союзом и государствами-членами. Совместная и исключительная компетенция

На первый взгляд кажется, что ст. 4 ДФЕС, в которой говорится о сферах **совместной компетенции**, есть дальнейшее наступление на суверенные права государств-членов. Сферы совместной компетенции включают внутренний рынок, социальную политику, экономическое, социальное и территориальное сплочение, сельское хозяйство и рыболовство, окружающую среду, защиту потребителей, транспорт, трансъевропейские сети, энергию, пространство свободы, безопасности и правосудия, общие проблемы безопасности в сфере здравоохранения. Сюда же можно отнести научные исследования, технологическое развитие и космос.

Управление многочисленными сферами, не урегулированное нормами права Союза, остается в рамках суверенных полномочий государств.

Основной смысл так называемой совместной компетенции (или совместных полномочий) состоит в следующем.

В совместную (или смешанную) компетенцию входят направления и проекты, с которыми не справляются отдельные государства-члены, и им просто выгодно, если не "потянут" сами, отдать эти сферы "наверх", на наднациональный уровень, чтобы ими управляли институты ЕС, обладающие большими финансовыми, материальными и административными (властными) ресурсами.

Одновременно складывается впечатление, что Союз также не в состоянии в данный момент по финансовым, организационным и другим причинам включить данные направления в свои **исключительные полномочия (исключительную компетенцию)**, поэтому эти области остаются в совместной компетенции.

В ЛД нет указаний на время, когда Союз сможет включить в круг своих исключительных полномочий направления, перечисленные в ст. 4 ДФЕС. Как считают некоторые зарубежные эксперты, Союз может по разным причинам после включения "предметов совместного ведения" из ст. 4 в список своих исключительных полномочий возвращать их обратно в качестве национальных полномочий государствам. То есть данный процесс передачи полномочий Союзу может иметь обратимый характер.

Лиссабонский договор, включив вышеперечисленные направления в сферы совместного ведения, не ограничил тем самым суверенные полномочия государств-членов. Последние имеют право реализовывать параллельно с Союзом конкретное "совместное" полномочие (например, исследования в области транспорта) за счет своего национального бюджета.

Чтобы завершить с "предметами совместного ведения", приведем полностью текст п. 4 анализируемой ст. 4 ДФЕС: "В областях сотрудничества в поддержку развитию и гуманитарной помощи Союз наделен компетенцией предпринимать действия и осуществлять общую политику с тем, чтобы реализация этой компетенции не препятствовала государствам-членам осуществлять свою собственную компетенцию".

Таким образом, осуществление Союзом мер по реализации так называемой совместной (или смешанной) компетенции, например, в целях оказания помощи развивающимся странам, не может, согласно Лиссабонскому договору, воспрепятствовать государствам-членам в порядке реализации своей компетенции оказывать подобную помощь на основании двусторонних программ. И этот вывод касается всей сферы совместной компетенции.

Что же является **исключительными полномочиями** институтов Европейского союза? Иными словами, в каком объеме "поделились" с Союзом государства-члены своими суверенными полномочиями?

Ясный и четкий ответ, содержащийся в приводимой ниже ст. 3 ДФЕС, возможно, удивит читателя своей краткостью.

"1. Союз наделен исключительной компетенцией в следующих областях:

- a) таможенный союз;
- b) установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка;
- c) валютная политика в отношении государств-членов, которые приняли евро;
- d) сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики рыболовства;
- e) общая торговая политика.

2. Союз также наделен исключительной компетенцией для заключения международного соглашения, когда такое заключение предусмотрено законодательным актом Союза, либо когда оно необходимо, чтобы позволить ему реализовать свою внутреннюю компетенцию...".

Главный вывод из вышеприведенной статьи состоит в том, что "новый" Союз имеет сравнительно небольшой объем исключительных полномочий, т.е. государства-члены ограничили свои суверенные полномочия в не такой уж и большой степени.

Хотелось бы отметить, что среди перечисленных полномочий указывается общая торговая

политика. Это в определенном смысле новый момент, поскольку до вступления в силу ЛД не вся торговая политика входила в исключительную компетенцию Европейского союза (до ЛД - Европейского сообщества).

Так, например, регулирование иностранных инвестиций в государствах-членах, а также регулирование сферы торговли услугами аудиовизуального, культурного, образовательного, медицинского характера продолжали оставаться предметом совместных полномочий, а на практике - предметом специальных, самостоятельных полномочий государств.

Это означает, что соглашения в этих областях заключались совместно государствами-членами и сообществом. По данной причине подобные соглашения называются смешанными.

Итак, как мы видим, ст. 3 ДФЕС без всяких оговорок передает общую торговую политику в исключительную компетенцию Союза. В то же время при сравнении с этой статьей раздела "Общая торговая политика" (ст. ст. 206, 207 ДФЕС) возникают следующие соображения.

Из ст. 207 ДФЕС следует, что, если применить русскую поговорку "не мытьем, так катаньем", сторонникам изъятия из общей торговой политики определенных сфер и оставления их в списке суверенных полномочий государств хотя и косвенным образом, но удалось добиться своего. Так, в п. 4 ст. 207 по вопросу о переговорах и заключении соглашений в области торговли услугами культурного и аудиовизуального характера, если возникает риск нанесения ущерба культурному и языковому разнообразию Союза, предусматривается голосование Совета на основе единогласия.

В то же время, как отмечалось выше, общая торговая политика (ОТП) вся, без исключений, ст. 3 ДФЕС отнесена к исключительным полномочиям Союза и, казалось бы, голосование по всем составляющим ОТП должно происходить квалифицированным большинством.

Таким образом, из исключительных полномочий (исключительной компетенции) Союза косвенным образом (способом голосования на основе единогласия) все же была выведена сфера торговли услугами культурного и аудиовизуального характера. Этот наш вывод следует из того, что при указанном способе голосования в Совете любое государство-член, заявив о возможности нанесения ущерба культурному и языковому разнообразию Союза, может проголосовать против начала переговоров и заключения соответствующего соглашения, наложив на это тем самым своеобразное вето, и заблокировать решение Совета.

В этой связи необходимо отметить, что еще в ходе подготовки Конституционного договора в основном французские представители стремились не допустить включения всей торговой политики в исключительные полномочия Союза, стремясь оставить в этой области все так, как это было в период существования Европейского сообщества, т.е. с вышеизложенными исключениями. Как видим, это удалось. По Лиссабонскому договору торговля услугами культурного и аудиовизуального характера фактически осталась в компетенции государств-членов.

Равным образом Совет обязан голосовать на основе единогласия в случае заключения соглашений в сфере торговли услугами социального, образовательного характера, а также услугами, касающимися здравоохранения, когда подобные соглашения содержат риск серьезного нарушения организации этих услуг на национальном уровне. И в этом случае государства-члены обладают своеобразным правом вето, заключающимся в возможности препятствовать заключению таких соглашений. Стало быть, и в вышеуказанных сферах государства-члены остаются суверенными "игроками".

Следует в то же время подчеркнуть, что регулирование прямых иностранных инвестиций, бывшее в ведении государств-членов, по новому Договору о реформе в рамках общей торговой политики переходит в исключительное полномочие Союза и ни одно из государств не стало этому препятствовать.

Данный эпизод еще раз подчеркивает, как трудно проходила работа над выработкой Лиссабонского договора и насколько сложный, а порой противоречивый характер этот новый договор носит. Стоит повторить, что во многом это объясняется противоречиями между так называемыми федералистами и сторонниками максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов.

4.2.4. Принципы распределения компетенции в ЕС по Лиссабонскому договору. Принцип наделения компетенцией, субсидиарность и пропорциональность

Любая компетенция, не предоставленная Союзу Лиссабонским договором, принадлежит государствам-членам. В этом суть принципа сохранения за государствами-членами остаточной компетенции, т.е. компетенции, не предоставленной Союзу учредительными актами.

В качестве основополагающих начал определения компетенции Европейского союза Лиссабонский договор закрепляет три принципа - **принцип наделения компетенцией, принцип subsidiarity и принцип пропорциональности.**

Как представляется, ст. 5 ДЕС ставит окончательно все точки над "i" по вопросу о степени ограничения суверенитета государств-членов в новом Европейском союзе. В указанной статье зафиксированы перечисленные основные принципы распределения компетенции (полномочий), которые уже присутствовали ранее в учредительных договорах, однако были не совсем точно или не совсем полно сформулированы. Ниже эти принципы приводятся, как они сформулированы в ст. 5 ДЕС, вместе с нашими комментариями.

"1. Принцип наделения компетенцией регулирует границы компетенции Союза...

2. В соответствии с принципом наделения компетенцией Союз действует только в пределах компетенции, которой его наделили государства-члены по Договорам для достижения поставленных Договорами целей. Любая компетенция, которой Союз не наделен по Договорам, принадлежит государствам-членам".

Итак, первый принцип - это принцип наделения компетенцией (или делегирования) (фр. **principe, attribution**). Согласно этому принципу Союз располагает лишь теми полномочиями или той компетенцией, которыми его недвусмысленно наделили государства-члены по Лиссабонскому договору. Дополнительно, **и это новелла Договора**, четко указывается, что если Союзу очевидным образом не передается какая-либо компетенция, то она реализуется на национальном уровне, т.е. остается суверенным полномочием государств-членов.

Переходим к другим принципам. В данном случае в связи с рассуждениями о принципе субсидиарности целесообразно полностью привести как п. 1, так и п. 3 ст. 5 ДЕС.

"1. Принцип наделения компетенцией регулирует границы компетенции Союза. Осуществление данной компетенции определяют принцип субсидиарности и принцип пропорциональности".

"3. В соответствии с принципом субсидиарности в сферах, которые не входят в исключительную компетенцию Союза, он вмешивается лишь тогда и лишь в той мере, когда предполагаемые цели не могут быть достигнуты в достаточной степени государствами-членами как на центральном уровне, так и на уровнях региональном и местном, но могут быть лучше достигнуты на уровне Союза по причине принятия более серьезных и результативных мер".

Институты Союза применяют принцип субсидиарности в соответствии с приложенным к ЛД протоколом "О применении принципа субсидиарности и принципа пропорциональности". Национальные парламенты контролируют соблюдение этого принципа в соответствии с процедурой, предусмотренной данным протоколом.

Таким образом, второй принцип - это принцип субсидиарности. Данный принцип означает, что не должно делаться на высшем уровне то, что "лучше" будет сделано на низшем уровне, т.е. в нашем случае - на уровне государств или региональных и местных органов власти.

Очевидно, что указанный принцип, часто упоминаемый в зарубежных и отечественных работах, особенно в отечественных диссертациях по европейскому праву, будучи субъективным, является не только правовым, но и во многом политическим. В каких категориях оценить понятие "лучше"? Это - одно из слабых мест функционирования Европейского союза, чаще всего подвергавшееся критике со стороны парламентов государств-членов. С учетом этого очередным новым моментом Лиссабонского договора явилось положение о том, чтобы приобщить непосредственно национальные парламенты к процедуре контроля над соблюдением принципа субсидиарности. Они будут иметь в своем распоряжении так называемый "механизм раннего предупреждения" (направление мотивированного мнения о законопроекте председателем важнейших институтов Союза), если сочтут, что данный принцип не соблюдается <1>.

<1> Подробнее см. в гл. 6 настоящего издания.

Иначе говоря, основная идея принципа субсидиарности заключается в том, чтобы расширить рамки собственного усмотрения государств-членов за счет сужения сферы действия права Союза.

Третий принцип - это принцип пропорциональности. В п. 4 ст. 5 записано, что "в соответствии с принципом пропорциональности содержание и форма действий Союза не должны превосходить того, что необходимо для достижения целей Договоров".

Возвращаясь к вопросу об отношении Лиссабонского договора к суверенитету государств - членов ЕС, уместно привести положение ст. 3 ДЕС о том, что "Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия". В ст. 4 ДЕС эта мысль получает дальнейшее развитие. В данной статье говорится: "Союз соблюдает равенство государств-членов в отношении Договоров, уважает национальную самобытность, свойственную их основным конституционным и политическим структурам, включая то, что касается регионального и местного самоуправления. Он уважает главные функции Государства, в частности те, которые имеют целью обеспечение территориальной целостности, поддержание публичного порядка и обеспечение внутренней безопасности. В частности, национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена".

"В соответствии с принципом лояльного сотрудничества Союз и государства-члены уважают друг

друга и оказывают друг другу взаимную помощь в выполнении задач, вытекающих из Договоров.

Государства-члены предпринимая любые общие или конкретные шаги, способствующие обеспечению выполнения обязательств, вытекающих из Договоров либо из актов институтов Союза.

Государства-члены помогают Союзу в выполнении его миссии и воздерживаются от любого шага, способного нанести ущерб реализации целей Союза".

Таким образом, ст. 4 ДЕС организует отношения между Союзом и государствами-членами. При этом в ней синтезированы положения, расположенные в разных статьях прежних учредительных договоров, например в ст. ст. 6 и 33 Договора о Европейском союзе 1992 г. В то же время ст. 4 ДЕС является более подробной, уточняет основные элементы национальной самобытности и идентичности, содержит упоминание о региональной и местной организации государств.

Очевидно, что ее предназначение - успокоить государства-члены и их граждан в отношении того, что, несмотря на передаваемые Союзу полномочия, это не нанесет ущерба государственному суверенитету, основным элементам организации государства.

Остается отметить, что все вышеуказанные формулировки содержались еще в тексте Конституционного договора и почти дословно перешли из него в Лиссабонский договор.

4.2.5. Общая экономическая политика в ЕС.

Экономический и валютный союз в контексте государственного суверенитета. Группа евро

В Европейском союзе пока не создано общей экономической политики. Не ставится прямо задача ее формирования и в Лиссабонском договоре 2007 г. В нем лишь записано (ст. 5 ДФЕС), что "государства-члены координируют свои экономические политики в рамках Союза. С этой целью Совет принимает меры, в том числе принимает основные направления этих политик".

Таким образом, можно сделать вывод, что ни в существовавшем до ЛД Европейском союзе, ни в новом Союзе экономическая политика, впрочем, как и внешняя политика, не вписывается в общую схему распределения полномочий Союза и государств-членов. Эти политики остаются суверенными полномочиями государств. То же можно сказать и о политике в области занятости, а также о социальной политике.

В то же время **валютная (или денежная) политика** как часть экономической политики является исключительной компетенцией Союза в отношении государств, принявших единую валюту евро. Согласно ст. 3 ДФЕС в сферу исключительной компетенции Союза входит "валютная политика в отношении государств-членов, принявших в качестве валюты евро".

В выше упоминавшейся ст. 5 ДФЕС записано, что "в отношении государств-членов, принявших в качестве валюты евро, применяются специальные положения". Следует отметить, что государства зоны <1> евро находятся в особом положении и согласно Договору о Европейском союзе 1992 г. Это особое положение дополнительно закрепляется соответствующими статьями ДФЕС.

<1> Некоторые отечественные исследователи вместо термина "зона евро" применяют в своих работах, может быть, более благозвучное для российского слуха словосочетание "пространство евро". Мы же используем в нашей работе в качестве главного источника текст Лиссабонского договора, где во французской редакции употребляется термин **zone euro**.

Государства зоны евро стремятся к большей сплоченности и лучшей управляемости этой зоной. Раньше, до 1 мая 2004 г., решения относительно зоны евро принимались не только с участием всех 15 государств-членов, но и с их согласия. Страны зоны евро лишь терпели такое положение. Им удавалось проводить выгодные для них решения, поскольку их было явное большинство (12 из 15). После 1 мая 2004 г., с вступлением в ЕС 10 новых членов, страны, принявшие евро, остались в меньшинстве (в тот период 12 из 25). С учетом этого еще в ходе работы Европейского конвента государства зоны евро добились включения в Конституционный договор (Евроконституцию) положения, наделяющего их правом принимать касающиеся зоны евро решения своим узким составом. В частности, в п. 2 ст. III-194 Конституционного договора содержалось положение, согласно которому только члены Совета министров, представляющие государства-члены, входящие в зону евро, голосуют по касающимся их вопросам. Данное положение перешло в Лиссабонский договор и в той же редакции воспроизводится в ст. 136 ДФЕС.

Поскольку речь в данной части идет о валютной политике, целесообразно коснуться с учетом главной темы данной главы общей ситуации, складывающейся с экономическим и валютным союзом. По оценкам экспертов, в настоящее время наблюдается диспропорция в уровне институционального развития составляющих компонентов этого союза. Причина в том, что Маастрихтский договор (1992) не содержит положений об институционализации экономического союза в рамках ЭВС. Видимо, существует проблема с созданием центрального экономического органа Европейского союза. Во всяком случае, и по

этой причине пока сложно говорить об общей экономической политике в Европейском союзе. Не предусматривается она и в Лиссабонском договоре. Речь, как и ранее в Сообществе, идет лишь о координации (согласовании) экономических политик государствами-членами и о выработке Советом министров рекомендаций, содержащих основные направления национальных экономических политик.

Таким образом, в Европейском союзе существует лишь общая валютная (или денежная) политика, которая вырабатывается Европейским центральным банком. В то же время, повторим, отсутствует орган, который мог бы проводить общую экономическую политику.

В связи с затронутой темой напрашиваются следующие выводы по поводу развития экономического и валютного союза.

В Европейском союзе есть **на сегодня Валютный союз из 17** государств с единой валютой и определенными органами управления валютным союзом. Иными словами, в валютном союзе участвуют не все государства - члены ЕС.

В то же время создание экономического союза государств-членов испытывает серьезные трудности. Не происходит институционализации экономического союза. Объясняется это, видимо, тем, что создание главного экономического органа или органов Европейского союза означало бы для государств передачу "наверх" национальных бюджетных и налоговых политик <1>. В ведении центрального экономического органа окажутся государственные доходы, информация о частных инвестициях, а также ассигнования на содержание и развитие всех сфер деятельности государств-членов, включая самые чувствительные для государственного суверенитета - национальной обороны, распределения государственных ресурсов, всей инфраструктуры.

<1> Сейчас с целью выхода из кризиса еврозоны идут процессы именно в этом направлении.

Утверждение государственных бюджетов традиционно является прерогативой национальных парламентов. Национальные парламенты и государства в целом с трудом соглашались с перспективой передать на уровень институтов Европейского союза вышеуказанные полномочия. Это означало бы заметное ограничение суверенитета государств-членов, на что они, естественно, идут с большим трудом. Именно в этом кроется главная причина отклонения ЛД на первом референдуме в Ирландии в июне 2008 г., даже несмотря на то что Лиссабонский договор в целом значительно укрепляет роль национальных парламентов в европейском строительстве, в частности в процессе принятия решений институтами Союза.

Таким образом, можно констатировать, что **в Европейском союзе создан валютный союз 17 государств и предстоят длительные усилия по включению в него остальных 10, а с учетом дальнейшего расширения Союза - и большего количества государств.**

С другой стороны, ряд ведущих государств Союза выступают против развития экономического союза, в частности против его институционализации по вышеупомянутым причинам, главная из которых - нежелание государств расставаться с важными полномочиями, определяющими содержание государственного суверенитета. Можно сказать, что в рамках экономического союза существует центробежная тенденция, в этом плане сохраняются и даже могут усилиться своеобразные "ножницы", неравнозначные компоненты в развитии валютной и экономической интеграции в рамках ЭВС. На практике это приводит при единой валютной политике к сильно отличающимся экономическим ситуациям, складывающимся в государствах-членах. В новом Лиссабонском договоре, как представляется, нет положений, которые эффективно выправляли бы создавшееся положение. Не решает проблемы и идея создания экономического и финансового комитета на основании ст. 134 ДФЕС.

Чтобы завершить исследование данной валютно-экономической темы, проясним с точки зрения международного права некоторые дополнительные, важные и актуальные моменты строительства в Европейском союзе экономического и валютного союза.

Лиссабонский договор (ДФЕС) содержит раздел VIII, имеющий название "Экономическая и валютная политика". В нем, в частности в ст. 120, говорится следующее: государства-члены осуществляют свои экономические политики таким образом, чтобы способствовать реализации целей Союза, как они определены в ст. 3 ДЕС, и в духе основных направлений экономических политик государств-членов и Союза. Согласно ст. 121 проект основных направлений на основе рекомендации Комиссии вырабатывает Совет, который передает его на рассмотрение Европейского совета. Последний на основе доклада Совета обсуждает заключение о главных направлениях экономических политик государств-членов и Союза. Исходя из данного заключения, Совет принимает рекомендацию, устанавливающую эти главные направления, и информирует о ней Европейский парламент.

Реализация основных направлений, как это происходило и ранее, остается в рамках национальной компетенции, а не на уровне Союза.

Здесь дополнительно хотелось бы подчеркнуть, что по сравнению с ситуацией, существовавшей в Европейском сообществе, в Лиссабонском договоре не содержится положений в отношении национальных экономических политик, которые, говоря обычным языком, можно было бы оценить как

"завинчивание гаек", т.е. ограничение полномочий государств.

Таким образом, подтверждается вывод о том, что экономические политики остаются прерогативой государств-членов, и в этом плане их суверенные полномочия в новом Союзе Лиссабонским договором не ограничиваются.

Среди протоколов, являющихся неотъемлемой частью Лиссабонского договора 2007 г., к рассматриваемым вопросам имеет самое прямое отношение прилагаемый к Договору Протокол о Еврогруппе. Выше уже констатировалось отсутствие в Европейском союзе межгосударственного института или органа, который уравнивал бы наднациональный Европейский центральный банк, являющийся общим валютным органом Союза. Протокол о Еврогруппе является в определенной степени попыткой решения данной проблемы.

Европейский совет еще 13 декабря 1997 г. принял резолюцию о координации экономических политик государств - членов зоны евро. В результате возникло неформальное совещание министров экономики и финансов стран, принявших евро как единую валюту, которое стали называть **Еврогруппой** (или **Группой евро**). Еврогруппа часто собиралась накануне официальных заседаний Совета министров экономики и финансов, которые для краткости называли "Экофин".

Вышеупомянутый Протокол к Лиссабонскому договору формализовал и узаконил создание Еврогруппы, которая состоит из представителей 17 государств-членов (2012 г.). В ст. 1 Протокола отмечается, что министры финансов государств-членов, принявших в качестве валюты евро, собираются на заседания "в неформальном порядке". В этих заседаниях участвуют представители Комиссии. На них также приглашаются представители Европейского центрального банка.

В ст. 2 и заключительной данного весьма короткого Протокола содержится важная новелла, состоящая в том, что министры выбирают из своих рядов большинством голосов председателя на срок 2,5 года. Таким образом, зона евро приобретает в форме приложенного к Лиссабонскому договору Протокола правовое основание межгосударственного характера для создания институциональной структуры в виде легализованной Еврогруппы и ее председателя. В протоколе не уточняется, будет ли это освобожденный от других обязанностей председатель либо им будет один из министров финансов, который сможет стать председателем и со временем прекратит исполнять функции министра финансов.

Как известно, из "старых" членов ЕС вне зоны евро остаются Великобритания, Дания и Швеция. Объясняется это тем, что Договор, учреждающий Европейское сообщество, содержал положения, допускающие отказ от участия или недопущение к участию отдельных государств-членов в третьем этапе создания экономического и валютного союза. Такие государства именовались в настоящем Договоре "государствами-членами с изъятиями" <1>. Вот такими государствами "с изъятиями" ныне и являются Великобритания, Дания и Швеция. При этом Великобритания и Дания, воспользовавшись своими суверенными правами, заявили о своем нежелании участвовать в третьем этапе строительства экономического и валютного союза, а значит, в зоне евро <2>.

<1> См. также п. 5.2.1 настоящей работы.

<2> Это было сделано в письменном виде. Отказ Великобритании зафиксирован в Протоколе N 11, отказ Дании - в Протоколе N 12, которые были приложены к Договору о Европейском союзе (1992).

Швеция, в свою очередь, не была допущена к участию в третьем этапе создания экономического и валютного союза, поскольку она с самого начала не участвовала в обменном механизме Европейской валютной системы. Помимо этого, Швеция ничего не сделала, чтобы выполнить свои национальные обязательства, перечисляемые в ст. 121 (бывшей ст. 109-j) Договора, учреждающего Европейское сообщество, относящиеся к достижению экономического и валютного союза. Население Швеции по результатам Референдума 17 сентября 2003 г. дополнительно подтвердило свое нежелание отказаться от национальной валюты и вступить в зону евро.

Данная ситуация, характеризующаяся отказом от участия ряда государств-членов в зоне евро, естественно, наносит ущерб единству Европейского союза, приумножает существующие в Союзе различные группировки, подрывает единство внутреннего рынка.

С другой стороны, здесь мы видим проявление самостоятельных позиций государств, которые основываются на своих национальных интересах и суверенных правах.

Следует также иметь в виду, что, по мнению одних специалистов, государства - новые члены ЕС, вступившие в Союз 1 мая 2004 г., еще многие годы по объективным причинам не смогут включиться в зону евро. По мнению других, отдельные новые члены смогут в нее войти в ближайшие годы. При этом какое-то время в этих государствах будут иметь хождение и национальная денежная единица, и евро.

Как бы то ни было, подобное разделение государств на группировки конкурирующих между собой государств в силу несовпадения их валютных интересов вновь заставляет говорить о "Союзе двух скоростей", "многоярусном Союзе", что угрожает единству Союза и будет мешать реализации идей его дальнейшей сплоченности.

Пока, на 2012 г., единая валюта имеет хождение лишь в 17 из 27 государств-членов. Очевидно, что

валютный союз, объединяющий ограниченное число государств, несовместим с единым для 27 стран внутренним рынком и концепцией единого для всего Европейского союза правового пространства.

Отдельные авторы считают, что участие ограниченного числа государств в зоне евро можно было бы считать формой "продвинутого сотрудничества" в рамках права Европейского союза. Однако создавшаяся ситуация с неучастием многих государств в зоне евро противоречит ряду условий, которым по договорам должно такое "продвинутое сотрудничество" соответствовать.

Таким образом, подытоживая наши рассуждения о положении дел с валютным союзом, подчеркнем, что согласно Лиссабонскому договору сохраняется ситуация, в результате которой отдельные положения соответствующих договоров могут не действовать в отношении каких-либо государств-членов. Такие государства определяются Советом и именуется в указанных договорах "государствами-членами с изъятиями". Так, в п. 1 ст. 139 ДФЕС записано: "Государства-члены, в отношении которых Совет не решил, что они отвечают условиям, необходимым для принятия евро, отныне именуется "государствами-членами с изъятиями". Такие государства в действующем Союзе существуют. Очевидно, что "государства с изъятиями" действуют с учетом своих национальных интересов и таким образом реализуют свои суверенные права даже в ущерб единству Союза, в котором находятся.

4.2.6. Особенности регулирования в ЕС общей внешней политики и политики безопасности

Суверенным полномочием государств в Европейском союзе остается также внешняя политика. Казалось бы, в сфере общей внешней политики и безопасности (ОВПБ) государства-члены по Договору о Европейском союзе (1992) наделили Союз довольно широкой компетенцией. Так, в ст. 11 Договора было записано: "Союз определяет и осуществляет общую внешнюю политику и политику безопасности, охватывающую все области внешней политики и политики безопасности, целями которой являются...", и далее приводились цели довольно широкого характера (защита общих ценностей, основных интересов Союза в соответствии с принципами ООН и т.п.). В ст. 17 вышеупомянутого Договора уточнялось, что "общая внешняя политика и политика безопасности включает все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и поступательное формирование общей оборонной политики... если Европейский Совет примет такое решение".

Однако, пойдя на столь масштабную передачу Союзу суверенных полномочий, государства-члены вместе с тем сосредоточили всю полноту ответственности за осуществление ОВПБ в **институтах межправительственного сотрудничества**.

В довольно обширном разделе V Договора о Европейском союзе (1992), названном "Положения об общей внешней политике и политике безопасности", много говорилось об обязанностях государств-членов строго следовать принятым решениям, не предпринимать подрывающих их действий, крепить политическую солидарность и т.п.

В то же время, как уже говорилось, на практике свобода рук, т.е. полнота национальных полномочий, не была государствами утрачена, и в сфере ОВПБ государства-члены оставались суверенными "игроками".

В этой истине все могли убедиться в период кризиса вокруг Ирака 2003 г., когда отдельные государства - члены ЕС, исходя из своих национальных интересов и подходов к решению международных проблем, не поддержали действий США в Ираке, а другие приняли более или менее активное участие в этой военной операции.

Лиссабонский договор внес определенные изменения в регулирование ОВПБ. Положения об общей внешней политике и политике безопасности содержатся в разделе V нового Договора о Европейском союзе. Здесь, в частности в ст. 24 ДЕС, говорится: "Компетенция Союза в области общей внешней политики и политики безопасности охватывает все сферы внешней политики, а также совокупность вопросов, относящихся к безопасности Союза, включая последовательную разработку общей оборонной политики, которая может привести к общей обороне..."

Государства-члены активно и безоговорочно поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе лояльности и взаимной солидарности и уважают действия Союза в этой области. Они воздерживаются от всех действий, противоречащих интересам Союза или способных повредить эффективности их достижения..."

Здесь абзац 1 по смыслу почти идентичен п. 1 ст. 11 Договора о ЕС 1992 г., только значительно короче. Абзац 2 также идентичен п. 2 ст. 11 Маастрихтского договора. В нем, как мы видим, по-прежнему речь идет об обязательствах государств-членов в области ОВПБ по отношению к Союзу, однако даже западные эксперты, ссылаясь на разногласия государств-членов в период международного кризиса, предшествующего войне в Ираке, выражают скептицизм в отношении соблюдения ими и в будущем подобных обязательств.

Определены области международных отношений, в которых Союз поддерживает

государства-члены, сотрудничает с ними либо дополняет их действия. К таким областям относятся промышленность, здравоохранение, образование, профессиональная подготовка, спорт, туризм, молодежная политика, культура, гражданская оборона.

Данные сферы считаются специфическими, в которых сложно осуществить гармонизацию национальных законодательств. Данной позиции придерживается ряд стран, в том числе Франция и Германия, где вопросы образования, культуры и т.п. входят в компетенцию субъектов федерации - земель (**Lander**). Стало быть, эти области, в принципе, так же, как и сфера внешней политики, юридически закрепляются новым договором как суверенные полномочия государств-членов.

В результате можно сделать вывод, что и по Лиссабонскому договору государства-члены сохраняют свой суверенитет над территорией и населением, проживающим на ней, во всей полноте, за исключением тех вопросов, которые они передали в компетенцию Союза. Таким образом, государства-члены допустили лишь частичную уступку своих суверенных прав.

4.2.7. Европейский союз и развитие понятия наднациональности

В юридической литературе наиболее сложная проблема взаимодействия государств и межправительственных организаций обычно обозначается как соотношение государственного суверенитета и элементов наднациональности в компетенции международных организаций.

Чаще всего, пожалуй, в специальной литературе термин "наднациональность" применяется в связи с полномочиями институтов Европейского союза.

Выше уже отмечалось, что многие отечественные и зарубежные специалисты рассматривают европейское право применительно к Евросоюзу как симбиоз межгосударственного и наднационального начала. Поддерживая эту точку зрения, заметим, что в коммунитарном праве превалировало последнее.

Наднациональное начало выражалось главным образом в принципах взаимоотношений права сообществ (ныне - права Союза) и национального права государств-членов, к которым относят прямое действие права сообществ, его верховенство по отношению к праву государств-членов, интегрированность норм права сообществ в национальные системы права государств-членов и юрисдикционную защиту права сообществ, осуществляемую их судебными учреждениями. После вступления в силу Лиссабонского договора все вышеперечисленные принципы действуют применительно к праву Европейского союза.

Рассмотрим хотя бы в самой краткой форме, являются ли черты наднациональности достаточно редким явлением в современном международном праве, и, главное, только ли интеграционным образованием, и в частности ранее европейским сообществам, ныне Европейскому союзу, принадлежит "привилегия" называться наднациональными организациями.

Констатируем, что проблема наднациональности в более широком плане затрагивается во многих исследованиях, посвященных праву международных организаций, поскольку данный феномен проявляется и в других международных организациях. Например, это понятие рассматривается применительно к весьма различным по характеру деятельности международным организациям - ООН, МОТ, ИНМАРСАТ, ИКАО и др.

В этой связи также обращают на себя внимание особенности международных экономических организаций как субъектов международного экономического права. Именно в таких организациях распространена практика принятия решений на основе взвешенного подхода или большинством (квалифицированным большинством) голосов, что, в принципе, следует расценивать в качестве признаков наднационального регулирования. "Важное место в нормативном регулировании международной финансовой системы, - пишет, например, профессор В.М. Шумилов, - принадлежит праву МВФ, которое в значительной степени является наднациональным" <1>. Он также считает, что в целом в международных экономических отношениях проявляется метод наднационального регулирования: "В условиях формирования единого мирового экономического пространства наднациональная функция права становится объективно необходимой. Многие наднациональные элементы присущи деятельности, компетенции ВТО" <2>.

<1> Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 233 - 234.

<2> Там же. С. 30.

Несмотря на то что в современной теории права нет установившегося определения явления наднациональности и на понятие наднациональности существуют самые разнообразные взгляды, попытаемся собрать и сгруппировать главные, сущностные черты феномена наднациональности применительно к различным международным организациям и проанализировать явление наднациональности, как оно проявлялось в европейских сообществах и выглядит в Европейском союзе.

Выше отмечалось, что с точки зрения исторической в европейском контексте термин "наднациональный" (**supranational**) встречается уже в одном из трудов, написанных в 1814 г. совместно французскими мыслителями О. Сен-Симоном и О. Тьерри, где они предсказывали создание по окончании эпохи войн и революций **Европейского сообщества с наднациональным парламентом**.

Как известно, термин "наднациональность" приобрел широкое распространение при реализации начального плана европейской интеграции и, в частности, при создании Европейского объединения угля и стали на основе Парижского договора 1951 г. В основном им оперировали сторонники федералистских теорий европейского строительства.

В то же время явление наднациональности получило распространение гораздо раньше и проявилось в деятельности иных, чем европейские сообщества, международных организаций и (или) их органов (пример - Совет Безопасности ООН), цели которых требовали более эффективных управленческих полномочий.

Очевидно, что данное качество является результатом прежде всего целей, функций, полномочий, приданных организации государствами-учредителями. Каковы же главные черты, определяющие явление наднациональности? Ниже мы попытаемся свести многие точки зрения воедино и дать составляющие (элементы) организации с самым полным объемом наднациональности. Хотелось бы отметить, что всем нижеперечисленным требованиям не отвечает полностью ни одна международная организация, в том числе европейские сообщества. В то же время европейские сообщества/Союз наиболее приблизились к ним.

Итак, вот что у нас получилось:

- определенная независимость (в том числе финансовая) организации и (или) ее органов от государств-членов;
- полномочия организации принимать решения большинством (абсолютным, относительным, взвешенным) голосов;
- обязательная сила решений международной организации для государств-членов;
- полномочия организации обеспечивать принудительное выполнение своих решений;
- формирование органов, принимающих такие решения, из лиц, независимых от национальных правительств;
- автономность власти организации и ее ориентация исключительно на достижение общепризнанных целей;
- прямое действие решений организации и (или) ее отдельных органов в отношении физических и юридических лиц государств-членов;
- отсутствие у государств-членов права выхода из наднациональной организации;
- государства-члены не должны иметь права на роспуск организации.

Когда речь идет о Европейском союзе, сюда добавляют прямые выборы в Европейский парламент.

До появления Евроконституции и затем Лиссабонского договора учредительные акты сообществ и Союза не предусматривали выхода государств-членов из ЕС. Впервые такое право для государств было предусмотрено текстом Конституции. Данное положение было унаследовано Лиссабонским договором.

Очевидно, что под наднациональностью понимается передача государствами-членами созданной ими международной организации (ее органам) определенных властных полномочий, обычно осуществляемых только органами суверенного государства, включая возможность издавать правовые нормы, имеющие обязательную силу для входящих в организацию государств.

Наднациональные организации создаются на основе ясно выраженного добровольного, договорно закрепленного волеизъявления государств и используются для достижения общезначимых целей на основе соблюдения основополагающих принципов и норм международного права.

На основании вышеизложенного **можно определить наднациональность как совокупность структурных, функциональных и процедурных особенностей международной организации, определяющих приоритетный характер ее компетенции в конкретных областях по отношению к соответствующей компетенции государств-членов. На первый план здесь, по-видимому, выступает возможность принятия международным органом решений, обязательных для государств-членов.**

В зависимости от объема наднациональности можно вести речь о классической межправительственной организации (объем наднациональности невелик или практически отсутствует) и федерации (наднациональность или объем властных полномочий у федерального центра максимальный).

Европейские сообщества и Союз располагаются между этими понятиями.

Глава 5. ПРОСТРАНСТВО СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

5.1. История и содержание понятия "Пространство свободы,

безопасности и правосудия"

В отечественной и зарубежной специальной литературе нет единства в трактовке и отображении данного понятия и института, введенного в право Европейского союза Амстердамским договором 1997 г. Объясняется это прежде всего широтой проблематики, входящей в содержание понятия "Пространство свободы, безопасности и правосудия" <1> (ПСБП или Пространство).

<1> Фр. - L'espace de liberte, de securite et de justice.

В результате неодинаковых подходов в монографиях и учебных пособиях части, составляющие единое понятие Пространства, нередко содержатся в различных разделах, что, естественно, затрудняет его понимание и восприятие читателем.

Заметим также, что в разных российских источниках даже полное наименование Пространства пишется по-разному.

В том, что касается терминов "свобода" и "безопасность", то, как правило, их перевод на русский язык различий не вызывает. В то же время последний термин, который на английском и французском языках пишется одинаково - **justice**, на русский в разных публикациях переводится по-разному, например как "правосудие", "законность", "юстиция", "справедливость", "правопорядок".

Трудность в том, что слово **justice** обладает широкой семантикой, которая охватывает значения целого ряда русских слов, и в отсутствие официального перевода учредительных договоров ЕС каждый автор вправе предлагать свой перевод и свое понимание специальной терминологии.

Не вносит ясности и последний в немецком названии Пространства термин - **das Recht** <1>, основное значение которого - "право". Исходя из немецкоязычных текстов учредительных договоров ЕС, включая Лиссабонский договор, было бы вполне корректным название исследуемого нами института "Пространство свободы, безопасности и права" в том смысле, что это Пространство должно быть правовым, иначе говоря, пространством господства права.

<1> См.: Der Vertrag von Lissabon. Heidelberg, 2008. S. 34.

Тем не менее из многих возможных вариантов перевода понятия автор данного пособия использует слово "правосудие" <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова "Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями" включен в информационный банк.

<1> Именно так перевел термин **justice** проф. А.О. Четвериков в работе "Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями" (Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008). См. также монографию проф. О.Ю. Потемкиной "Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза" (М., 2011). Аргументированное обоснование применения термина "правосудие" приводит проф. А.Г. Волеводз на с. 3 своего учебного пособия "Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству" (М., 2010).

В том, что касается различий в описании понятия ПСБП, представляется, что тому есть еще несколько причин.

1. Во-первых, некоторые направления ПСБП появились исторически в европейском праве раньше, чем формулировка и понятие самого Пространства. Речь в данном случае идет прежде всего о бывшей третьей опоре, названной в Маастрихтском договоре "сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел". Следует учесть, что вся современная проблематика третьей опоры и после упразднения трехопорной конструкции Лиссабонским договором входит в понятие ПСБП.

2. Во-вторых, отдельные важные составляющие понятия ПСБП формально возникли вне организационных и институциональных рамок и правового поля ЕС. Имеются в виду прежде всего шенгенские соглашения и все, что относится к содержанию так называемых "шенгенских достижений" (**Schengen acquis** - англ., **acquis de Schengen** - фр.) <1>.

<1> Шенгенские достижения - совокупность нормативных правовых актов, включающих шенгенские соглашения и другие акты, принятые в их развитие. В частности, регулируют политики - визовую, миграционную и предоставления убежища.

После Амстердамского договора шенгенское право вошло в понятие ПСБП в качестве составной

части. Шенгенские нормы как бы "выплеснулись" за рамки собственно шенгенских соглашений и сегодня представляют собой так называемые "шенгенские достижения", которые помимо шенгенских соглашений содержатся во множестве установлений, появившихся позже в развитии этих соглашений. Дальнейшее развитие шенгенских норм происходит как в рамках "внутреннего" права Европейского союза (в актах вторичного права), так и формально вне его рамок - посредством заключения двусторонних и многосторонних договоров между государствами - членами Союза, касающихся, например, полицейского сотрудничества.

Успех шенгенского процесса во многом предопределил появление новой **цели** - создания ПСБП на всей территории Европейского союза.

Кроме того, сюда же следует отнести **нормы и меры** отдельных европейских государств по сотрудничеству в борьбе с преступлениями, выработанные в рамках другой европейской организации - Совета Европы. Речь, в частности, идет о подписании под эгидой этой организации ряда Конвенций, например, о выдаче (1957 г.), о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.), о борьбе с терроризмом (1977 г.). Нормы, содержащиеся в этих Конвенциях, были позже позаимствованы нормативными правовыми актами ЕС. К тому же все государства - члены Европейского союза одновременно являются и членами Совета Европы и в качестве последних участвовали в выработке и принятии многих международных договоров СЕ.

В этот же пункт перечисления составляющих ПСБП, вначале возникших вне рамок права ЕС, отнесем и рецепцию в право ЕС из права Совета Европы норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. ЕКПЧ к тому же и по времени появилась раньше, чем возникли европейские сообщества. Как известно, ЕКПЧ была подписана под эгидой другой организации - Совета Европы в 1950 г. в Риме.

3. В-третьих, сложность понимания явления ПСБП и различия в его описании в научной и учебной литературе связаны с тем, что проблематика Пространства содержится не только в специальных разделах учредительных договоров <1>, но "разбросана" и по многим другим их статьям, что, естественно, не упрощает исследование и классификацию этого понятия. Вероятно, отсутствие единой системы в отображении ПСБП в отечественной и зарубежной специальной литературе является прямым следствием сложного характера многочисленных учредительных договоров ЕС. А как уже выше констатировалось, их кодификация (систематизация и сведение в единый текст) с помощью Конституции ЕС потерпела неудачу.

<1> Впервые отдельная глава под названием "Пространство свободы, безопасности и правосудия" появилась в Договоре о введении Конституции для Европы 2004 г., который в силу не вступил. В настоящее время раздел с таким же названием содержится в тексте Договора о функционировании Европейского союза.

Таким образом, ПСБП - это что-то вроде мозаики, отдельные фрагменты которой сформировались в исторически разное время и, строго говоря, порой вне права европейских сообществ и Союза, к тому же были разбросаны по многим статьям действующих учредительных договоров.

Попытаемся с учетом ограниченных рамок главы осветить, как мы это понимаем, некоторые важные и актуальные моменты, образующие сложное понятие ПСБП. Руководствуемся в данном случае также тем, что считаем практически наиболее важным и интересным для читателя.

Если конкретизировать это широкое понятие, то можно дать ему следующее определение: **Пространство свободы, безопасности и правосудия представляет собой прежде всего комплекс мер и форм сотрудничества правоохранительных органов государств - членов Европейского союза, а также институтов и специализированных органов и организаций ЕС, направленных на борьбу с транснациональной преступностью.**

Согласно ст. 3 ДЕС в лиссабонской редакции "Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением".

Предполагается, что эти меры должны осуществляться в условиях свободы, соблюдения прав человека, высокого уровня охраны законности и правопорядка.

Как представляется, ключевое слово в понятии ПСБП - "безопасность", поскольку все меры направлены на обеспечение безопасности, предотвращения правонарушений, борьбы с преступностью и терроризмом в рамках Евросоюза.

Создание ПСБП затрагивает регулирование свободного передвижения лиц, процесса упразднения границ внутри ЕС, иммиграции, свободы учреждения и экономической деятельности граждан на территории другого государства-члена, сотрудничества государств-членов в борьбе с преступностью.

В последнем случае речь может идти о мерах полицейского, репрессивного характера, имеющих

целью борьбу с преступностью, но которые могут непосредственно касаться повседневной жизни европейских граждан. Видимо, поэтому в наименовании Пространства первым идет термин "свобода" как цель и необходимое условие для проведения мер безопасности, которая должна обеспечиваться соблюдением прав человека и основных свобод.

Термин "пространство свободы, безопасности и правосудия" впервые появился в разделе VI Амстердамского договора, который назывался "Положения о сотрудничестве полиции и судов в уголовно-правовой сфере". В частности, в ст. 29 указанного раздела говорилось, что "целью Союза является обеспечение гражданам высокого уровня безопасности в рамках **пространства свободы, безопасности и правосудия** путем осуществления совместных действий государств-членов в области сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере, а также путем предотвращения и борьбы с расизмом и ксенофобией" (выделено мной. - **М.Б.**).

Здесь нам важно отметить, что создание такого Пространства Амстердамским договором было включено в число **целей** Европейского союза. **ПСБП - это цель (она пока полностью не достигнута) и одновременно процесс.**

Отмена внутренних границ в Европейском союзе и появление так называемой мобильной преступности поставили на повестку дня ЕС задачу повышения эффективности борьбы с преступностью и терроризмом и гармонизации в этой связи законодательств и практики государств-членов.

Основные направления создания ПСБП были определены на заседании Европейского совета в Тампере (Финляндия) 15 - 16 октября 1999 г. (год вступления в силу Амстердамского договора). В частности, при обсуждении идеи о создании "европейского пространства свободы, безопасности и правосудия" участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции, т.е. сглаживания различий, гармонизации, слияния в будущем правоохранительных систем государств - членов Союза. Одна из целей данного положения состояла в том, чтобы преступники потеряли возможность пользоваться различиями и противоречиями в национальных системах правосудия.

Впервые большинство положений о Пространстве свободы, безопасности и правосудия было объединено под таким названием в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы 2004 г. Затем данные положения также в виде особого раздела из Евроконституции почти целиком перешли в Лиссабонский договор.

Они сконцентрированы в Договоре о функционировании Европейского союза в разделе V (ст. ст. 67 - 89), который так и называется - "Пространство свободы, безопасности и правосудия". В то же время, учитывая особую природу данной проблематики, положения, касающиеся ПСБП, часто встречаются и в других статьях договоров - как Договора о Европейском союзе, так и Договора о его функционировании.

Однако вернемся к тем двум **основным составным частям**, из которых, как мы вначале отмечали, возникло ПСБП.

1. Во-первых, в понятие ПСБП входит сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО), которое до вступления в силу ЛД составляло третью опору Европейского союза.

Началом сотрудничеству государств-членов в совместной борьбе с преступностью (и, стало быть, бывшей третьей опоры) послужило создание группы Треви <1> министров внутренних дел государств - членов европейских сообществ.

<1> Trevi - сокращение от фр. terrorisme, radicalisme, extremismisme et violence internationale.

Группа Треви, за которой последовало образование различных специальных рабочих групп, действовала вне институциональных рамок сообществ.

Уместно напомнить, что в результате подписания Маастрихтского договора в деятельности вновь созданной организации - Европейского союза появилась новая сфера деятельности - третья опора, названная **сотрудничеством в области юстиции** (в других отечественных источниках - **правосудия**) **и внутренних дел**. Содержание этого сотрудничества было пересмотрено Амстердамским договором, который также переименовал соответствующий раздел, который стал называться, как и вся третья опора, **сотрудничеством полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО)**. Ниццкий договор 2001 г. внес в данный раздел определенные изменения.

По Лиссабонскому договору создание Пространства как комплекс мер означает контроль на границах, включая визовую политику, регулирование иммиграционной политики, меры в области предоставления убежища, сотрудничество в гражданско-правовой сфере, т.е. проблематику, ранее относившуюся к первой опоре. Перечисленные вопросы регулируются в отличие от межправительственного сотрудничества коммунитарным, т.е. юридически более жестким методом.

Таким образом, сотрудничество государств-членов в правоохранительной сфере началось с заключением Маастрихтского договора в рамках третьей опоры ЕС, однако ограниченные возможности применявшегося в ней межправительственного (международно-правового) метода привели к коммунитаризации (т.е. переносу в право сообществ) части вопросов третьей опоры. При этом в

результате коммунитаризации визовая политика, предоставление убежища, иммиграция и иные аспекты, связанные со свободным передвижением лиц, перешли в первую опору. Данная эволюция была совершена Амстердамским договором, которым ПСБП было объявлено одной из целей Союза.

Однако коммунитаризация (перевод в право сообществ) указанных вопросов ПСБП, на которые распространяется компетенция Комиссии, вызвала недовольство и сопротивление некоторых государств-членов (Великобритания, Польша). Это объясняется тем, что отдельные государства хотели бы сохранить полную "свободу маневра" целиком в СПСО, полагая, и не без основания, что это в большей мере соответствовало бы их национальным интересам, соблюдение которых для них важнее, чем соблюдение интересов общеевропейских.

2. Во-вторых, важнейший компонент ПСБП - шенгенское право - появился и действовал вначале вне правовой системы сообществ. Затем "шенгенские достижения" (**acquis de Schengen**) стали частью учредительных договоров ЕС. Амстердамским договором была расширена сфера действия права ЕС за счет коммунитаризации ряда областей, которые в прошлом не входили в ведение сообществ, следовательно, не регулировались нормами коммунитарного права. Следует иметь в виду, что современные источники шенгенского права, появившиеся после подписания шенгенских соглашений, издаются в формах, предусмотренных учредительными договорами ЕС, т.е. в виде регламентов, директив, рамочных решений и др.

Иными словами, шенгенское право, возникнув вначале в виде международных договоров формально вне права ЕС (шенгенские соглашения), став позднее неотъемлемым компонентом этого права, развивается в основном в традиционных европейских правовых формах - нормативных актах институтов Союза.

Успех шенгенского процесса во многом предопределил появление новой цели - создания ПСБП на всей территории Европейского союза. При этом шенгенское право стало важной составляющей понятия "Пространство свободы, безопасности и правосудия".

Подведем предварительные итоги.

Проблематика, связанная с ПСБП, обладает рядом особенностей.

1. Многие вопросы, касающиеся ПСБП, появились в компетенции интеграционного объединения исторически недавно, в основном с периода подписания Маастрихтского договора 1992 г. Конкретное понятие ПСБП появилось в Амстердамском договоре и позже было детализировано в Ниццком договоре. Впервые глава под названием "Пространство свободы, безопасности и правосудия" появилась в Договоре, учреждающем Конституцию для Европы, затем раздел под таким же названием был включен в Лиссабонский договор.

2. Вопросы ПСБП относятся к чувствительной сфере государственного суверенитета, поэтому вначале государства-члены стремились не упускать их из-под своего контроля и решать на межправительственной, международно-правовой основе, консенсусом. Для более эффективного управления процессом создания ПСБП отдельные вопросы были перенесены в право сообществ (коммунитаризированы). Однако коммунитаризация вопросов ПСБП, на которые в результате распространилась компетенция Комиссии и Суда ЕС, вызвала недовольство и сопротивление ряда государств-членов. Отдельные государства ЕС хотели бы сохранить полную "свободу маневра" целиком в проблематике бывшей третьей опоры - СПСО, полагая, что это в большей мере соответствовало бы их национальным интересам.

3. Для процесса интеграции в рамках ПСБП характерны особые позиции (или изъятия) для некоторых государств - членов ЕС. В результате вступления в силу Амстердамского договора шенгенское законодательство стало частью правовой системы Европейского союза, но при этом отдельные протоколы предусмотрели изъятия для Великобритании и Ирландии, а также особый статус для Дании.

5.2. "Шенгенские достижения" как часть ПСБП

5.2.1. Особенности государств "с изъятиями".

Государства, не входящие в ЕС,
в которые можно въехать с шенгенской визой

В результате вступления в силу Амстердамского договора нормы шенгенского права стали частью правовой системы Европейского союза. Повторим, что по решению Совета <1> положения шенгенского законодательства в зависимости от их характера были инкорпорированы как в Договор, учреждающий Европейское сообщество, так и в текст Договора о Европейском союзе. Это означает, что часть положений была отнесена к компетенции Сообщества и регулировалась коммунитарным правом. Другая часть была включена в сферу сотрудничества Союза, для которой характерно международно-правовое регулирование (бывшая третья опора).

<1> От 20 мая 1999 г. N 1999/435/ЕС.

Таким образом, Амстердамским договором определенные положения шенгенских соглашений были включены в юридический и институциональный механизм первой опоры. В частности, как выше отмечалось, в коммунитарное право были переведены вопросы предоставления политического убежища, визовая и иммиграционная политика. Вопросы внутренней безопасности остались в ведении национальных государств. При этом три государства-члена - Великобритания, Ирландия и Дания - отказались участвовать в этой новой системе. Дания вступит в шенгенское пространство позднее - 19 декабря 1996 г., сохраняя при этом особый статус. Великобритания и Ирландия остаются вне шенгенской зоны до сегодняшнего дня.

В целом в том, что касается СПСО, представители трех выше упоминавшихся государств, особенно Великобритании, активно участвуют в соответствующих дискуссиях по развитию ПСБП во всех органах и институтах ЕС. В то же время окончательное решение они принимают, исходя только из собственных национальных интересов, оставаясь в стороне от мероприятий большинства государств. Таким образом, вышеуказанные "государства с изъятиями", с одной стороны, оказывают влияние на развитие европейского законодательства по созданию ПСБП, но с другой - не участвуют (либо участвуют лишь частично) в его реализации. Так, в настоящее время на Великобританию (впрочем, как и на Ирландию) не распространяется принцип свободного передвижения лиц - шенгенские правила, режим предоставления убежища, иммиграции и сотрудничество в гражданско-правовой сфере. Фактически тем самым британская сторона тормозит прогресс и интеграцию в вопросах, ранее относившихся к третьей опоре и в целом к ПСБП.

В то же время через шенгенскую систему к этой части механизма бывшей первой опоры присоединились в качестве ассоциированных членов Норвегия и Исландия, а недавно это сделали Швейцария и Лихтенштейн. Данные государства не являются членами ЕС, однако на их территорию можно въехать по шенгенской визе.

Уместно напомнить, что Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г. и Конвенция о его применении 1990 г. вначале были подписаны лишь пятью из 10 тогдашних государств-членов (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, ФРГ и Францией) формально вне правового поля европейских сообществ. Впоследствии к ним присоединилось большинство членов Европейского союза (13 из 15 так называемых старых государств-членов), а с начала 2008 г. к европейской зоне безвизового режима присоединились еще девять стран - "новичков" ЕС.

На сегодня (2012 г.) в шенгенское пространство входят 22 государства - члена ЕС, а также не члены ЕС - Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн, итого 26 государств. Не входят в это пространство государства - члены ЕС: Великобритания, Ирландия, Кипр, Болгария и Румыния.

Швейцария вступила в шенгенское пространство с декабря 2008 г. на основе ранее подписанного Соглашения между Швейцарской Конфедерацией, Европейским союзом и Европейским сообществом об участии Швейцарской Конфедерации в процессе реализации, применения и развития шенгенских достижений. Это Соглашение было подписано 26 октября 2004 г. в Люксембурге. Позднее к Соглашению присоединился Лихтенштейн посредством Протокола между Европейским союзом, Европейским сообществом, Швейцарской Конфедерацией и Княжеством Лихтенштейн о присоединении.

Фактически частью шенгенского пространства являются и малые страны Европы, не входящие в Европейский союз, - Андорра, Монако, Сан-Марино и государствоподобное образование Ватикан.

Повторим, что помимо вышеперечисленных малых европейских стран с шенгенской визой можно въехать в государства - не члены ЕС - Норвегию, Исландию, Швейцарию и Лихтенштейн.

5.2.2. Прюмская конвенция - Шенген III. Кодекс о границах

27 мая 2005 г. семью европейскими государствами <1> в г. Прюм (Германия) была подписана Конвенция о расширении трансграничного сотрудничества для борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией. Конвенция условно, особенно в СМИ, именуется **Шенген III** или **Шенген плюс**. Неофициально по месту подписания называется также Прюмской конвенцией или Прюмским соглашением. Конвенцией, в частности, предусматривается обмен оперативной информацией, дактилоскопическими и генетическими данными на лиц, представляющих потенциальную опасность. С точки зрения проблематики ПСБП Прюмская конвенция является очередным шагом по укреплению полицейского сотрудничества участвующих сторон. Отметим, что формально, как и шенгенские соглашения, данная Конвенция была подписана вне правового поля ЕС. В то же время нормы подобных актов могут стать общими для всех государств - членов ЕС. Так, основные положения Прюмской конвенции вошли в проект решения Совета ЕС <2>. Это - развитие общей тенденции формирования европейского права, начатой Шенгенскими соглашениями, которые были вначале подписаны и реализовывались формально вне рамок европейских сообществ.

<1> Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Франция.
<2> См.: JOCE C 71 du 28 Mars 2007 г. P. 35.

Из других важнейших актов, развивающих шенгенские достижения и составляющих правовую базу ПСБП, следует упомянуть Регламент Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 г. (ЕС) N 562/2006, создающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения границ (Шенгенский кодекс о границах). Это - первый в истории ЕС кодифицирующий акт, в котором собраны воедино правила пересечения физическими лицами внутренних и внешних границ государств - членов Союза. Кодекс вступил в силу 13 октября 2006 г.

Регламентом от 14 января 2009 г. N 81/2009 в данный Кодекс внесены определенные существенные изменения.

5.2.3. Общие условия въезда иностранцев в шенгенское пространство. Визовый кодекс ЕС

Эти условия главным образом регулируются Шенгенской конвенцией 1990 г. и Шенгенским кодексом о границах 2006 г. Существует еще более 10 актов, образующих систему норм и правил выдачи виз для въезда на территорию Союза. Важнейшим из них является Визовый кодекс 2009 г. <1>. Следует также иметь в виду, что регулирование визового режима входит в совместную компетенцию Европейского союза и государств-членов, поэтому отдельные вопросы регламентируются национальным законодательством.

<1> 25 июня 2009 г. Совет Европейского союза утвердил так называемый Визовый кодекс (Visa Code) - объемный документ, составляющий 175 страниц английского текста. Данный акт, принятый в виде регламента, представляет собой свод правил по оформлению въездных виз в шенгенское пространство. Он заменяет собой многие положения Шенгенской конвенции и Общей консульской инструкции. Визовый кодекс 2009 г. призван унифицировать процедуры по выдаче въездных виз странами шенгенского пространства.

Нормы Шенгенской конвенции, Шенгенского кодекса о границах 2006 г. и Общая консульская инструкция (о ней см. ниже) закрепляют правовой режим свободного пересечения границ между государствами шенгенского пространства и вводят единую (шенгенскую) визу. В этих же актах закреплены общие условия допуска иностранцев в шенгенское пространство на срок до трех месяцев.

Эти условия включают наличие: **1) действительного загранпаспорта или равноценного документа на поездку; 2) действительной визы; 3) материальных (финансовых) средств, необходимых для существования в период пребывания в шенгенском пространстве, жилья (например, забронированного номера в гостинице), обратного билета (средств на обратную поездку); 4) медицинской страховки.**

Въезжающий иностранец должен также подтвердить цель своей поездки (например, в случае частной поездки иметь при себе оригинал приглашения от родственников или знакомых). Иностранец не должен быть внесен в "черный список" Шенгенской информационной системы как лицо, представляющее опасность для общественного порядка и национальной безопасности стран - участниц Конвенции, либо как лицо, являющееся объектом "информационного запроса в целях недопуска".

Соответственно, перечисленные условия, кроме условия (2), являются таковыми для выдачи въездной шенгенской визы.

Срок действия документа на поездку (например, загранпаспорта) должен превышать на три месяца срок действия визы.

По усмотрению дипломатических (консульских) представительств государств ЕС может быть потребована и иная дополнительная информация и документы, подтверждающие "добросовестность" ходатайствующего о визе лица. Это делается также в целях оценки миграционного риска (может ли лицо, запросившее визу, въехать и незаконно остаться), поскольку незаконная иммиграция - одна из острых проблем Европейского союза.

В развитие Конвенции Шенгенским исполнительным комитетом <1> 28 апреля 1999 г. была утверждена Общая консульская инструкция <2>, в которой подробно расписывается порядок выдачи виз гражданам различных государств.

<1> Учрежден Конвенцией 1990 г. в качестве главного нормотворческого органа по применению и развитию шенгенских соглашений, который за период своего существования утвердил порядка 200 документов. Большинство из них вместе с шенгенскими соглашениями составляют понятие "шенгенские

достижения". В мае 1999 г. с вступлением в силу Амстердамского договора Шенгенский исполнительный комитет был упразднен, а его функции переданы Совету ЕС.

<2> Впоследствии неоднократно пересматривалась, и сейчас ее положения составляют большую часть Визового кодекса 2009 г.

Совокупность положений шенгенских соглашений, а также гораздо больших по количеству установлений и правил, появившихся позже, в частности, в результате деятельности Шенгенского исполнительного комитета и Совета ЕС, в специальной литературе именуется как "шенгенское законодательство", "шенгенское право" или "шенгенские достижения".

Таким образом, **шенгенское право - это комплекс юридических норм, представляющий собой особый компонент европейского права и регулирующий правоотношения, связанные с обеспечением свободы передвижения как граждан Европейского союза, так и граждан третьих стран в пределах шенгенского пространства.**

Шенгенская виза выдается визовым отделом дипломатического представительства страны ЕС, которая выступает основным местом назначения. Если его определить невозможно, то шенгенскую визу следует получать в дипломатическом или консульском представительстве страны, которая является первым местом въезда.

В результате унификации визового режима государства участники шенгенских соглашений имеют единый список третьих стран, граждане которых обязаны иметь для въезда в шенгенское пространство визу (сейчас их приблизительно 135, включая Россию), а также перечень государств, граждане которых имеют право безвизового въезда (их около 45) <1>. Списки содержатся в приложении к выше упоминавшейся Общей консульской инструкции, с которой можно свободно ознакомиться на русском языке, в том числе в сети Интернет.

<1> Списки определяет и изменяет Совет ЕС.

Иностранцу может быть отказано в разрешении на въезд, если какое-либо из государств-участников считает его лицом, "способным представлять угрозу национальной безопасности или международным отношениям". При этом четких критериев данной "угрозы" не установлено. Информация об "опасных" иностранцах через компьютерные сети Шенгенской информационной системы (SIS) поступает на пропускные пункты и пограничные терминалы всех сторон Конвенции. Наличие подобной информации считается основанием для отказа в предоставлении права на въезд.

Иностранцам, правомерно въезжающим на территорию шенгенского пространства, выдается единая виза, также называемая шенгенской. Обладатели этой визы могут свободно перемещаться по территории всех стран шенгенского пространства при условии, что они удовлетворяют вышеперечисленным единым условиям въезда. Стоит напомнить, что, как правило, согласно ст. 5 Шенгенской конвенции шенгенская виза выдается не более чем на три месяца (тип визы С). В определенных случаях шенгенская виза может быть многократной и выдаваться на более длительный срок (до пяти лет). Однако срок пребывания обладателя такой визы также ограничен тремя месяцами в течение полугодия.

Что касается виз в целях более длительного пребывания (свыше трех месяцев), то, как правило, для основной массы въезжающих иностранцев они, как и прежде, остаются **национальными**, т.е. предназначенными для въезда на территорию лишь одной страны. Государства-участники принимают решение по этому вопросу на основании собственного законодательства. Сравнительно недавно в Европейском союзе начался процесс унификации порядка въезда иностранцев для долгосрочного пребывания. Так, например, на основе принятого 28 мая 2001 г. регламента "О свободном передвижении на основании визы для долгосрочного пребывания" государство-член вправе для долгосрочного пребывания выдавать иностранцу так называемую "гибридную" визу (код D + C). Подобная виза в течение трех первых месяцев ее действия имеет силу шенгенской визы для краткосрочного пребывания в странах Шенгена, если национальная виза выдана при соблюдении общих условий и критериев, предъявляемых к шенгенской визе. Если это не так, обладатель подобной визы вправе осуществлять транзитный проезд в государство, выдавшее визу, через территории других государств - членов ЕС. При наличии визы D + C после истечения трех месяцев иностранный гражданин должен находиться в пределах государства, выдавшего ему визу. В этот период для поездок в другие государства - члены ЕС ему нужно получать отдельные визы.

Мотивировать отказ в визе или нет ранее определяли сами государства - члены ЕС, и вопрос обжалования отказа в предоставлении визы регулировался внутренним законодательством. С вступлением в силу Визового кодекса 2009 г. дипломатическое или консульское представительство государства ЕС в случае отказа в визе обязано сообщать о причинах отказа, а иностранцы получили право обжаловать отказ в соответствии с законодательством отказавшей ему страны.

Воздушным и морским перевозчикам вменяется в обязанность контролировать наличие у своих пассажиров необходимых документов, дающих право на въезд. Если иностранцу отказали в таком праве, перевозчик **"безотлагательно вновь принимает на себя ответственность за него"** (ст. 26 Шенгенской конвенции), что на практике чаще всего означает обязанность доставить его обратно (либо в другую третью страну). Естественно, это не в интересах перевозчика.

К авиакомпаниям и другим транспортным предприятиям, которые доставили на территорию Союза иностранцев, не обладающих действительным документом на поездку либо необходимой визой, кроме вышеуказанной обязанности вывезти их из ЕС, могут быть также применены санкции в виде денежного штрафа.

Именно этими обстоятельствами объясняется то, что наличие загранпаспорта и визы в нем может быть проверено в аэропорту представителем авиакомпании-перевозчика, как правило, перед сдачей багажа и оформлением посадочного талона.

Факт участия в шенгенском пространстве не членов ЕС - Норвегии и Исландии, входящих в Северный паспортный союз, а также Швейцарии и Лихтенштейна говорит о том, что европейское право формировалось не только на основе учредительных договоров и нормативных актов институтов ЕС, но и путем включения в свою систему международных договоров и региональных организаций, участие в которых принимают и страны, не входящие в Евросоюз.

В результате нормы европейского (в данном случае шенгенского) права действуют и за границами территорий государств - членов ЕС, распространяясь на страны, не входящие в Европейский союз.

5.2.4. Шенгенская информационная система (ШИС и ШИС II)

В разделе IV Шенгенской конвенции 1990 г. было предусмотрено создание Шенгенской информационной системы (ШИС, или **SIS** - от англ. **Schengen Information System** либо от фр. **Systeme d'Information Schengen**).

Центральная система ШИС расположена в Страсбурге (Франция) и связана с национальными базами данных.

Система представляет собой единое централизованное досье данных, в которое вносится информация обо всех разыскиваемых лицах, а также об иностранцах, в отношении которых направлен так называемый "информационный запрос в целях недопуска". Эта информация считается секретной, и ее использование строго регламентировано.

Создание ШИС объяснялось необходимостью обеспечения безопасности государств-членов и предупреждения распространения организованной преступности между странами шенгенского пространства. Данная система служит для обмена сведениями, связанными с въездом иностранцев, выдачей им виз и полицейским сотрудничеством государств-членов.

В рамках деятельности по предупреждению правонарушений национальные правоохранительные органы и компетентные учреждения Союза нуждаются в оперативной информации, связанной с подготовкой и совершением преступлений. С этой целью в компетентных органах государств-членов были созданы базы данных, объединенные в национальные информационные системы. Как записано в Шенгенской конвенции, каждое государство "за свой счет и под свою ответственность создает и поддерживает функционирование своей национальной части Шенгенской информационной системы" (п. 2 ст. 92). Таким образом, ШИС состоит из национальных компьютерных баз данных (национальных систем), которые формируются и пополняются каждым государством - членом ЕС в отдельности, и единого размещенного в Страсбурге центра (функции) технической поддержки. В целях создания более совершенной системы второго поколения - ШИС II предусмотрен запасной или резервный центр (функция, аппарат) технической поддержки в Австрии.

Центр обеспечивает в режиме реального времени автоматическую передачу всем государствам-участникам соответствующей информации, которую включает в свою базу данных любое из государств-членов. В частности, система включает данные об иностранцах, в отношении которых какое-либо из "шенгенских" государств направляет так называемый "информационный запрос в целях недопуска". Эти данные становятся доступными по компьютерным сетям таким важным адресатам, в компетенцию которых входит выдача виз, как дипломатические и консульские представительства всех стран - участниц шенгенских соглашений.

Очевидно, что единая информационная система - важный элемент ПСБП с точки зрения безопасности и весьма эффективный инструмент в борьбе с преступностью. В Европейском союзе данная система рассматривается как важный элемент безопасности для всех государств, включая те, которые стали новыми членами ЕС с 1 мая 2004 г. ШИС играет большую роль в упразднении контроля на внутренних границах этих стран.

В связи с тем что первоначально созданная компьютерная информационная система технически не была рассчитана на то, чтобы контролировать территорию расширившегося Союза, было решено создать новую, более современную систему - ШИС II.

В результате в конце 2006 г. были приняты нормативные акты - регламенты и решение о создании системы второго поколения. Внедрение ШИС II создает необходимые технические возможности для новых членов расширившегося Европейского союза присоединиться к шенгенскому пространству.

Система ШИС II имеет более современную техническую инфраструктуру, предусматривающую в числе прочего дополнительные идентификационные возможности благодаря хранению биометрических данных, создание централизованного хранилища европейских ордеров на арест и информацию об экстрадиции.

Участие в Шенгенской информационной системе и безопасные внешние границы - эти два условия были важнейшими из тех, которые предъявлялись на последнем этапе к государствам-"новичкам", чтобы отменить пограничный контроль в отношении передвижения их граждан в границах шенгенского пространства.

Выполнение этих условий и, в частности, подключение к информационной системе позволило упразднить пограничный контроль на внутренних сухопутных и морских границах новых государств - членов ЕС с 21 декабря 2007 г., а контроль в аэропортах, т.е. на воздушных границах этих стран - с 30 марта 2008 г. Напомним, что пограничный контроль на внутренних границах сохраняется для Великобритании, Ирландии, Болгарии, Кипра и Румынии <1>.

<1> Данные на 2012 г.

Повышению эффективности информационного обмена и охраны границ служит также план создания Визовой информационной системы и Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств - членов ЕС, называемого Фронтекс (**Frontex**, от фр. **frontieres exterieures** - внешние границы).

5.2.5. Сотрудничество по охране внешних границ Европейского союза

Конкретным результатом комплекса мер Европейского союза по безопасности в рамках ПСБП стало учреждение в октябре 2005 г. Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств - членов ЕС - Фронтекс.

Это агентство было создано на основе регламента Совета от 26 октября 2004 г. <1>. Его штаб-квартира расположена в Варшаве. Фронтекс можно считать прообразом будущей единой пограничной охраны Европейского союза. В задачи Фронтекс входят разработка и внедрение единых стандартов охраны границ государств-членов, содействие обучению пограничников стран ЕС, совершенствование технических средств охраны границ, координация действий по задержанию и выдворению нелегальных иммигрантов. После создания агентство Фронтекс провело ряд совместных операций на всех видах границ. Такие совместные операции имели результатом задержание многочисленных нарушителей правил въезда, оформление отказов во въезде, выявление поддельных документов, аресты лиц, связанных с организацией нелегальной иммиграции.

<1> См.: JOCE L 349 du 25.11.2004.

В рамках Фронтекс с мая 2007 г. начала работу так называемая Европейская сеть патрулей (ЕСП). В совместном патрулировании принимают участие заинтересованные прибрежные государства - члены ЕС - Португалия, Испания, Франция, Италия, Словения, Мальта, Греция и Кипр. Чаще всего патрулирование осуществляется какими-либо двумя сопредельными, прибрежными государствами ЕС.

При Фронтекс создан Центральный реестр наличных технических средств - ЦРНТС, предназначенных для пограничного контроля и наблюдения. Данные средства принадлежат государствам - членам Европейского союза. В частности, база данных ЦРНТС содержит информацию о сторожевых пограничных катерах, самолетах и вертолетах береговой охраны, а также о многих сотнях единиц средств пограничного контроля (радарные установки, мобильные детекторы и др.), которые в случае необходимости могут быть предоставлены для оказания помощи какому-либо государству - члену Европейского союза. В первую очередь эта база данных предназначена для использования на двусторонней основе.

5.3. Пространство свободы, безопасности и правосудия в Лиссабонском договоре

5.3.1. Основные изменения в сфере ПСБП, вносимые Лиссабонским договором

Выше отмечалось, что ПСБП посвящен раздел V Договора о функционировании Европейского союза (ст. ст. 67 - 89). Он так и называется - "Пространство свободы, безопасности и правосудия".

Лиссабонский договор подтверждает важность создания ПСБП, которое фигурирует среди целей Союза (п. 2 ст. 3 ДЕС), и **совместную компетенцию** Союза и государств-членов в сфере ПСБП (п. 2-й ст. 4 ДФЕС). В то же время Лиссабонский договор привносит в проблематику ПСБП много изменений.

Ниже приводятся основные новеллы, вносимые Лиссабонским договором в положения о ПСБП.

1. Определение главных целей ПСБП (ст. 67 ДФЕС), которые сильнее, чем в предыдущих текстах, акцентируют защиту основных прав и уважение правовых традиций государств-членов.

2. Изменение структуры Европейского союза, заключающееся в отмене трехопорной конструкции, которое ведет к включению всей сферы ПСБП в общее право ЕС, т.е. в законодательство Союза. Однако, хотя Лиссабонский договор упразднил трехопорную конструкцию, институциональная специфика и многие особенности, присущие таким сферам, как ОВПБ и СПСО в составе ПСБП, сохраняются. Объясняется это тем, что данные сферы слишком тесно связаны с суверенитетом государств-членов.

Одна из таких особенностей состоит в особой роли национальных парламентов в регулировании СПСО в уголовно-правовой сфере. До недавнего времени вопросы СПСО регулировались посредством заключения государствами-членами конвенций (конвенционный метод), в одобрении которых национальные парламенты играли важную роль.

Лиссабонский договор заменяет данный метод принятием соответствующих актов и мер ЕС по предложению одной четверти государств-членов (ст. 76 ДФЕС).

Чтобы компенсировать отказ согласно ЛД от такого правового инструмента, как международные конвенции, заключавшиеся в рамках бывшей третьей опоры <1>, национальные парламенты в порядке компенсации приобретают по ЛД особые полномочия. В частности, на основе принципа субсидиарности порог начала "раннего предупреждения" (см. ниже) снижен с трети до четверти числа парламентов государств-членов.

<1> Метод заключения конвенций (конвенционный метод) между государствами - членами ЕС по вопросам бывшей третьей опоры себя не оправдал. Процесс их ратификации затягивался на многие годы. К тому же большинство их в силу так и не вступило.

Роль национальных парламентов повышается также тем, что они участвуют в контроле над Европолем и Евроюстом и информируются о работе постоянного комитета оперативного сотрудничества (ст. 71 ДФЕС, смотри также ниже, п. 7).

3. Распространение на сферу ПСБП юрисдикции Суда ЕС. Комиссия согласно ЛД вправе обращаться в Суд в случае невыполнения государством-членом своих обязательств, например в случае отказа от трансформации (имплементации) европейской нормы, касающейся ПСБП, во внутригосударственное право. Вспомним, что до ЛД юрисдикционная (судебная) защита со стороны Суда ЕС многих норм права, относящихся к ПСБП, отсутствовала. Так, например, отдельные государства-члены игнорировали европейский ордер на арест, отказывались от экстрадиции собственных граждан и, пользуясь пробелами в правовом регулировании данного института на общеевропейском уровне, не исполняли требований ордера. При этом правовых средств воздействия на государства-члены не было.

4. Существенно возрастает уровень общеевропейской политики в сфере внутренних дел. Общие цели и средства их достижения изложены в ст. 67 ДФЕС. Среди важнейших изменений следует отметить задачу постепенного введения в действие интегрированной системы контроля над внешними границами (пробораз общеевропейской пограничной охраны), установления единого порядка предоставления убежища, выработки общих мер интеграции иностранцев. Ставится задача взаимного признания судебных решений по уголовным делам и сближения уголовных законодательств.

5. ЛД предусматривает переход к голосованию квалифицированным большинством, которое становится нормой. Порядок совместных решений с участием Европейского парламента распространяется на многие сферы, в частности: на визовый режим, общий порядок предоставления убежища, общую иммиграционную политику, сотрудничество в уголовно-правовой сфере, деятельность Европола, сотрудничество в гражданско-правовой сфере. В последнем случае имеется исключение, касающееся семейного права, по которому Совет ЕС может лишь на основе единогласия составлять список трансграничных аспектов, которые затем могут быть приняты большинством голосов. При этом каждый национальный парламент имеет право выступить против содержания списка и воспрепятствовать тем самым его утверждению.

Переход к квалифицированному большинству - одно из существенных изменений, вносимых Лиссабонским договором. Однако в области уголовного права (ст. 83 ДФЕС) государство-член, считающее, что предлагаемый "проект директивы способен нанести ущерб фундаментальным аспектам его системы уголовной юстиции", может обратиться в Европейский совет. Этот институт должен найти решение возникшей проблемы. В противном случае может быть задействована процедура "продвинутого

сотрудничества", в которой примут участие государства (не менее девяти), выступающие за предложенный проект директивы. Соответственно, другие государства-члены могут воздержаться от участия в данном проекте.

6. Увеличиваются полномочия Европола - Европейского полицейского ведомства, являющегося прообразом будущей Европейской полиции (ст. 88 ДФЕС).

Расширяются полномочия Евроюста, который будет наделен правом проведения уголовных расследований (ст. 85 ДФЕС). ЛД впервые в истории европейской интеграции открывает возможность для создания на основе Евроюста так называемой Европейской прокуратуры, учреждаемой на основе единогласия (ст. 86 ДФЕС). Такая прокуратура будет полномочна осуществлять расследование, касающееся определенных видов преступлений. На первом этапе Европейская прокуратура будет вправе расследовать правонарушения, связанные с нанесением ущерба финансовым интересам Союза. Эта идея обсуждалась еще в ходе подготовки Евроконституции, но натолкнулась на упорное сопротивление представителей Великобритании и Ирландии. Учитывая этот факт, ст. 86 ДФЕС содержит положение о том, что в случае отсутствия единогласия о создании Европейской прокуратуры для расследования финансовых правонарушений девять государств смогут обратиться за поддержкой в Европейский совет согласно механизму "продвинутого сотрудничества".

7. В рамках оперативного сотрудничества предусмотрено создание комитета, который должен координировать деятельность компетентных органов государств-членов, отвечающих за внутреннюю безопасность (ст. 71 ДФЕС). Согласно ЛД это будет постоянный комитет внутри Совета ЕС. Положение о комитете представляет собой реализацию инициативы Франции и Испании, которую оба государства выдвинули еще на Конвенте по выработке Европейской конституции.

Комитет внутренней безопасности должен заменить комитет, который создавался на основе ст. 36 действовавшего до ЛД Договора о Европейском союзе. Без ущерба ст. 240 (ДФЕС), содержащей положение о деятельности Корепер <1>, комитет внутренней безопасности должен включать старших должностных лиц и представлять собой орган по координации деятельности ответственных за национальную безопасность компетентных органов государств-членов в сфере ПСБП (полиция, разведка, таможня, охрана внешних границ, судебные органы и т.п.). В состав комитета также входят представители соответствующих ведомств Союза (Европол, Евроюст, Европейское агентство по борьбе с мошенничеством - OLAF и др.).

<1> О Корепер см. параграф 8.2.1 настоящей работы.

Статут комитета согласно ст. 242 ДФЕС, принимается Советом простым большинством голосов после консультации с Комиссией.

О деятельности данного комитета должны информироваться Европейский парламент и национальные парламенты.

В том, что касается ПСБП, Лиссабонским договором предусматриваются также регулярные совещания представителей различных комитетов и рабочих групп Совета и других европейских институтов и органов.

Интересно отметить, что в ходе работы Конвента по подготовке Евроконституции выдвигалась идея по примеру Высокого представителя по ОВПБ создать также пост Высокого представителя по юстиции и внутренним делам (или по СПСО), однако она не была поддержана <1>.

<1> Priollaud F.-X., Siritzky D. Le Traite de Lisbonne. Texte et commentaires article par article des nouveaux traites europeens (TUE - TFUE). Paris: La Documentation francaise, 2008. P. 201.

8. Согласно ст. 68 ДФЕС, как и ранее, стратегические ориентиры программ законодательной и оперативной деятельности в сфере ПСБП определяются Европейским советом.

В то же время ЛД не предполагает прогресса в ограничении изъятий для Великобритании, Ирландии и Дании и делает в этом смысле даже шаг назад.

5.3.2. О новой роли национальных парламентов в создании ПСБП

Как отмечалось в п. 2, особую роль при создании ПСБП отныне будут играть парламенты государств-членов <1> по следующим причинам.

<1> Подробнее об усилении роли парламентов государств-членов во всем механизме принятия решений в ЕС см. гл. 6 настоящего издания.

Проблематика ПСБП прямо затрагивает основные права и публичные свободы, контроль за

соблюдением которых традиционно входит в компетенцию национальных парламентов. Как отмечалось, вопросы СПСО, за исключением коммуитаризированных до вступления в силу ЛД, решались межправительственным методом, в том числе с помощью заключения соглашений (конвенций), требующих ратификации национальными парламентами. Тем самым парламенты могли влиять на регулирование СПСО и создание ПСБП, особенно в части обеспечения "свободы" и "правосудия".

В связи с упразднением согласно ЛД третьей опоры и в целом трехопорной конструкции Европейского союза было опасение, что полномочия парламентов в регулировании проблематики СПСО могут сократиться. Чтобы этого не случилось, в ст. 69 ДФЕС и ст. 7 Протокола о применении принципов subsidiarity и пропорциональности были включены положения о праве для национальных парламентов на так называемое "раннее предупреждение" <1> в сфере СПСО. Именно в этом контексте также следует расценивать понижение порога с трети до четверти голосов, необходимых для пересмотра проекта акта, нарушающего с точки зрения национальных парламентов принцип subsidiarity.

<1> Во французских текстах **alerte precoce** - термин, отсутствующий в учредительных договорах, но имеющий хождение в зарубежной юридической литературе, в частности, комментирующей тексты Евроконституции и Лиссабонского договора. См., например: *Vers une Constitution: Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne / Presentation et commentaries* par E. De Poncins. Paris, 2003. P. 356; Sauron J.-L. *Comprendre le Traite de Lisbonne*. Paris, 2008. P. 61. Подробнее об этом механизме см. в гл. 6 настоящего издания.

Очень кратко суть "механизма раннего предупреждения" состоит в следующем. В ст. 7 указанного Протокола содержится положение о том, что в случае несогласия с предложением Комиссии любой национальный парламент либо какая-либо из его палат могут выступить с мотивированным заключением о несоблюдении проектом законодательного акта Европейского союза принципа subsidiarity. Каждый национальный парламент обладает при данной процедуре двумя голосами. При этом исходят из того, что национальные парламенты, как правило, двухпалатные. Каждая палата имеет один голос.

В случае, если мотивированные заключения о несоблюдении принципа subsidiarity поступят от одной трети и более голосов национальных парламентов, проект должен быть повторно рассмотрен. **Однако по проектам актов, относящихся к сфере ПСБП, для применения вышеуказанной процедуры число отрицательных голосов национальных парламентов снижено до одной четверти.**

В конечном счете национальный парламент (или любая из его палат) может рекомендовать своему правительству обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

Таким образом, согласно Лиссабонскому договору национальные парламенты впервые включаются в систему функционирования европейских институтов. Утверждается также их важнейшая роль в области юстиции и внутренних дел.

В том, что касается ПСБП, национальные парламенты информируются институтами Союза о проектах законодательных актов, контролируют соблюдение принципа subsidiarity, участвуют в механизмах оценки реализации общих политик Союза в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия, в политическом контроле над Европолем и в оценке деятельности Евроюста. Это подтверждается также в ст. ст. 85 и 88 ДФЕС, в которых говорится о предназначении указанных европейских учреждений.

Таким образом, в сфере ПСБП национальные парламенты наделяются по ЛД следующими новыми прерогативами:

- их информируют об изменениях, связанных с реализацией ПСБП (ст. 70 ДФЕС);
- они участвуют в политическом контроле за Европолем (ст. 88) и деятельностью Евроюста (ст. 85). Эта функция может привести к созданию межпарламентской комиссии, состоящей из европейских и национальных парламентариев;

- поскольку сближение (гармонизация) уголовных законодательств (п. 2 ст. 82 и ст. 83 ДФЕС) может происходить лишь путем принятия директив, отныне именно национальным парламентам принадлежит важная роль в процессе трансформации таких директив во внутреннее право государств-членов.

Статья 70 ДФЕС предусматривает механизм объективной и беспристрастной оценки государствами-членами политики Союза относительно ПСБП. Такая оценка производится государствами-членами в сотрудничестве с Комиссией и, в частности, предназначена способствовать полноценной реализации принципа взаимного признания судебных решений. Эта оценка должна способствовать усилению взаимного доверия государств-членов, на котором основывается принцип взаимного признания. Национальные парламенты, как и Европарламент, информируются о содержании и результатах этой оценки.

5.3.3. Компетенция Суда ЕС по вопросам ПСБП

Компетенция суда ЕС по вопросам ПСБП всегда была ограниченной. До ЛД она определялась ст. 35 Договора о Европейском союзе в ниццкой редакции. Согласно этой статье суд ЕС обладал полномочиями выносить решения **в преюдициальном порядке (косвенная юрисдикция)** об обоснованности и толковании решений и конвенций, принятых в рамках СПСО. Такие же полномочия были у Суда и в отношении мер по их выполнению. В то же время Суд не обладал юрисдикцией по рассмотрению правомерности или соразмерности операций, проводимых полицией, и исполнению обязанностей государств-членов по обеспечению внутренней безопасности.

Согласно ст. 276 Лиссабонского договора (ДФЕС) применительно к ПСБП суд Европейского союза также "не обладает полномочиями проверять действительность или соразмерность операций, проводимых полицией или другими репрессивными службами в государствах-членах, равно как и выносить решения относительно выполнения обязанностей государств-членов по поддержанию общественного порядка и охране внутренней безопасности". В то же время отмена этих ограничений будет происходить по мере того, как акты третьей опоры будут трансформироваться в директивы и регламенты. Окончательно это должно произойти по истечении пятилетнего переходного периода после вступления в силу ЛД.

5.3.4. Компетенция государств - членов ЕС по вопросам ПСБП

В компетенции государств - членов ЕС остаются прежде всего вопросы, относящиеся к внутренней безопасности.

Согласно Лиссабонскому договору поддержание общественного порядка и охрана национальной безопасности остаются в компетенции государств-членов (п. 2 ст. 4 ДЕС, ст. 72 ДФЕС). Данное изъятие относится и к деятельности специальных, в частности разведывательных, служб государств-членов.

По ст. 73 ДФЕС допускается по инициативе государств-членов сотрудничество их компетентных служб, ответственных за обеспечение национальной безопасности <1>.

<1> Например, Франция заключила ряд соглашений с сопредельными государствами-членами, на основе которых на ее границах созданы совместные центры сотрудничества полицейских и таможенных органов (ЦСПТ).

Представляется, что такой вид сотрудничества между государствами - членами ЕС, который вначале развивается вне институциональных рамок Союза, дает соответствующие импульсы для развития права ЕС в данной сфере и в целом для создания ПСБП. Примером тому является выше упоминавшийся договор относительно углубления трансграничного сотрудничества по борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией, подписанный в Прюме 27 мая 2005 г. Основные положения этого договора затем вошли в проект решения Совета ЕС <1>. Это развитие тенденции, начатой шенгенскими соглашениями, согласно которой договоры вначале могут быть подписаны и реализовываться формально вне рамок Европейского союза и лишь затем стать частью права ЕС.

<1> См.: JOCE C 71 du 28 Mars 2007. P. 35.

В том, что касается компетенции государств-членов по заключению соглашений с третьими государствами в СПСО в уголовно-правовой и гражданско-правовой сферах, а также по вопросам охраны внешних границ, то она регулировалась Протоколом 1997 г. об интеграции шенгенских достижений в рамки Европейского союза, приложенном к Амстердамскому договору.

Примером действующих двусторонних соглашений полицейского характера является Германо-швейцарский договор 1999 г., в рамках которого, например, немецкие полицейские участвуют в охране порядка в ходе массовых мероприятий на территории Швейцарии.

5.3.5. Лиссабонский договор о замораживании финансовых средств частных лиц

Новеллой является ст. 75 ДФЕС относительно замораживания фондов, финансовых активов или экономических доходов, принадлежащих физическим или юридическим лицам. Данное положение появилось по требованию ряда государств-членов, прежде всего Испании, после произошедшей в этой стране серии террористических актов. Оно позволяет принять административные меры в виде замораживания фондов и финансовых активов, принадлежащих также различным группам или негосударственным образованиям, вовлеченным в организацию террористических актов. Эти меры осуществляются посредством регламентов, принимаемых в соответствии с общей законодательной

процедурой.

Следует отметить, что такие меры уже принимались, в частности, на основании ст. ст. 60, 301 и 308 Договора об учреждении Европейского сообщества, **однако объектами подобных действий были лишь государства.**

После террористических актов в США 11 сентября 2001 г. и с учетом принятой Резолюции Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. N 1373 в ЕС было решено применять меры по замораживанию активов и доходов **также по отношению к частным лицам и различным организациям.** Такие меры в рамках борьбы с терроризмом предусматривались в Общей позиции 2001/930/ОВПБ, Регламенте Совета от 27 декабря 2001 г. N 2580 и других актах ЕС. Список лиц и организаций, связанных с террористической деятельностью, к которым применяются меры по замораживанию фондов и финансовых активов, постоянно обновляется в Общих позициях.

В том, что касается Лиссабонского договора, то положения об ограничительных мерах содержатся в ст. 75 и в разделе IV (ст. 215) ДФЕС, согласно которым такие меры также могут приниматься и против **физических или юридических лиц, групп или негосударственных образований.**

В указанных статьях отмечается, что предусмотренные акты должны содержать необходимые положения о юридических гарантиях. Данное обязательство подкрепляется и разъясняется в приложенной к ЛД Декларации N 25, согласно которой необходимо соблюдение основных прав и свобод заинтересованных физических лиц и организаций. "С этой целью, - говорится в Декларации, - и чтобы гарантировать строгий судебный контроль решений, подвергающих физическое лицо или образование ограничительным мерам, подобные решения должны опираться на ясные и четкие критерии".

Согласно ст. 275 ДФЕС принятие ограничительных мер против физических и юридических лиц является предметом юрисдикционного контроля Суда ЕС, что должно быть гарантией соблюдения их основных прав и свобод. Тем самым, как мы это понимаем, применение вышеуказанных репрессивных мер безопасности должно уравниваться соблюдением законности.

5.3.6. Режим изъятия (дерогации) в сфере ПСБП

Великобритания и Ирландия пользуются режимом изъятия (дерогации) и особым статусом в сфере ПСБП, в основном в СПСО в уголовно-правовой сфере.

В зарубежных изданиях режим изъятия, который распространяется на Великобританию и Ирландию, именуют также "правом выбора" или "участия или неучастия" <1>.

<1> В иностранной, в том числе неанглоязычной специальной литературе также применяется английский термин - opt out, opt in.

До настоящего времени Великобритания и Ирландия не участвуют в мерах, которые до ЛД были предусмотрены разделом VI ДЕС (визовая политика, предоставление убежища, иммиграционная политика) и не связаны этими мерами (**opt out**). Статья 3 Протокола 1997 г., являвшегося приложением к Амстердамскому договору, "О позиции Великобритании и Ирландии" позволяла, однако, этим двум странам участвовать в принятии и применении запланированной меры, если они проинформируют Совет об этом своем намерении в течение трех месяцев (**opt in**). Такое положение сохраняется и сейчас на основе приложенного к ЛД Протокола "О позиции Соединенного королевства и Ирландии в отношении пространства свободы, безопасности и правосудия".

Совет может принять определенную меру без Великобритании и Ирландии, к которым она не будет применяться. Для участия в этой мере Великобритания и Ирландия могут воспользоваться своим правом **opt in** в любой момент после ее принятия, информируя о своем намерении Комиссию и Совет.

Великобритания и Ирландия не взяли на себя многие обязательства, касающиеся "шенгенских достижений", и, стало быть, ими не связаны. Статья 4 действующего Протокола, приложенного к Лиссабонскому договору, "О шенгенских достижениях, интегрированных в рамки Европейского союза" позволяет им, однако, в любое время обратиться с просьбой об участии во всех или некоторых достижениях. Совет по данному вопросу постановляет на основе единогласия. Аналогичное положение содержалось и ранее в Протоколе, приложенном к Амстердамскому договору об интеграции шенгенских достижений в право ЕС. Великобритания и Ирландия воспользовались этой возможностью и участвуют на основании решения от 29 мая 2000 г. 2000/365/СЕ в шенгенских достижениях в рамках СПСО в уголовно-правовой сфере, в борьбе с наркоторговлей и в Шенгенской информационной системе. Они обязаны участвовать во всех мероприятиях, касающихся данных вопросов, но не вправе принимать участие в принятии мер, представляющих собой развитие положений шенгенских достижений, в которых они не участвуют. Так, например, Великобритании, в том числе в судебном порядке, было отказано в участии в принятии и применении регламента, учредившего агентство Фронтекс.

Лиссабонский договор, и в частности новый Протокол о позиции Великобритании и Ирландии в отношении Пространства свободы, безопасности и правосудия, расширяет изъятия для Великобритании

и Ирландии относительно ПСБП, включая и СПСО в уголовно-правовой сфере. **То есть изъятия не только сохраняются, но и расширяются.** Отказ одной из этих стран участвовать в мероприятии по изменению акта, стороной которого она является, может привести к отмене действия для данной страны акта целиком.

Иначе говоря, последствия отказа Великобритании или Ирландии исполнять внесенные в акт изменения, которым они были до этого связаны, состоят в следующем. Если это неучастие делает применение меры невозможным для других государств-членов или Союза, Совет, постановляя квалифицированным большинством государств-членов, участвующих в данной мере, сможет принудить Великобританию или Ирландию прекратить свое участие в данной мере полностью. Отказ Ирландии в принятии изменения рамочного решения относительно европейского ордера на арест, например, позволил бы Совету исключить применение этого механизма для Ирландии целиком.

Совет будет вправе на основе квалифицированного большинства принять решение о том, чтобы на Великобританию или Ирландию были возложены прямые финансовые последствия, связанные с прекращением участия какой-либо из этих стран в осуществлении какой-либо меры. Например, отказ Великобритании участвовать в новой версии Шенгенской информационной системы (ШИС II) повлек бы изменения в системе, стоимость которых финансировала бы эта страна.

В определенной степени режим изъятия распространяется и на Данию. Он был определен Протоколом "О позиции Дании", который был принят в 1997 г. вместе с Амстердамским договором. Одноименный протокол приложен и к Лиссабонскому договору. В частности, для Дании изъятие распространяется на СПСО в уголовно-правовой сфере. Кроме того, Дания получает возможность в плане изъятий получить статус, равный статусу Великобритании и Ирландии, чтобы приобрести право участия в принятии мер, касающихся ПСБП (**opt in**). В то же время важно запомнить, что в отличие от Великобритании и Ирландии Дания входит в шенгенское пространство и, стало быть, в эту страну можно въехать с шенгенской визой.

Ограниченные рамки работы не позволяют продолжить анализ ПСБП, в частности, по вопросам нелегальной иммиграции.

Разумеется, рассмотренные явления, меры и документы не исчерпывают всего комплекса действий, предпринимаемых Европейским союзом в целях борьбы с преступностью, и прежде всего с терроризмом, и достижения поставленной цели - создания пространства свободы, безопасности и правосудия. Ясно одно - создание ПСБП на территории Союза - это длительный процесс организации и претворения в жизнь все новых мероприятий по укреплению безопасности при строгом соблюдении свобод и законности. Очевидно также, что задача формирования Пространства свободы, безопасности и правосудия заняла одно из приоритетных мест в развитии европейской интеграции.

Глава 6. ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР О ВКЛЮЧЕНИИ ПАРЛАМЕНТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

6.1. Разработка положений о включении национальных парламентов в процесс принятия решений в ЕС. "Механизм раннего предупреждения"

Вопрос о роли парламентов государств-членов в процессе принятия решений институтами Европейского союза является весьма важным при анализе и характеристике Лиссабонского договора, подписанного 13 декабря 2007 г.

Данная проблема, вызывающая интерес с точки зрения теории права, важна также для изучения и преподавания права ЕС, поскольку национальные парламенты государств-членов в силу Лиссабонского договора становятся не только активными участниками механизма принятия решений в ЕС, но и в определенной степени **новым элементом его институциональной структуры**. В работах некоторых западных специалистов данная тематика рассматривается в разделе "Институты" (или "Институциональная структура") <1>.

<1> См., например: Poncins Etienne, de. Le Traite de Lisbonne en vingt-sept cles. Paris, 2008. P. 211 - 218.

Как отмечается некоторыми западными экспертами, признание Лиссабонским договором важной роли и полномочий национальных парламентов в принятии решений на уровне Союза должно завершить период их традиционного недоверия, оппозиции и конкуренции по отношению к Европейскому парламенту.

Европарламент, который постоянно находится в поисках укрепления своей легитимности из-за

низкой явки граждан ЕС на избирательные участки в ходе общеевропейских выборов <1>, тем не менее позиционировал себя в качестве "хранителя европейского храма" и по сути отказывал национальным парламентам в участии в общеевропейских делах. Последние же, гордящиеся своими историческими традициями и своей очевидной демократической легитимностью, были недовольны тем, что их держали в стороне от процессов принятия решений институтами Европейского союза и тем самым лишали присущих им и принадлежащих им по праву привилегий.

<1> В ходе выборов в Европарламент в июне 2009 г. констатировалась рекордно низкая явка - 166 млн. избирателей из 388 млн., т.е. 45% электората ЕС.

Впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты в лице своих представителей участвовали в разработке структурных реформ Европейского союза в ходе работы Европейского конвента по выработке Конституционного договора, который заседал с 28 февраля 2002 г. по 18 июля 2003 г. в Брюсселе. По оценкам европейских экспертов, совместная в ходе заседаний Конвента работа депутатов национальных парламентов и их коллег - членов Европарламента в значительной мере позволила устранить предубеждения и преодолеть противоречия между ними.

Основные положения о повышении роли парламентов государств-членов в общеевропейской архитектуре перешли в Лиссабонский договор из Евроконституции.

Если Европарламент наряду с Комиссией и Судом ЕС олицетворяет собой принцип наднациональности, **подключение национальных парламентов к принятию решений можно трактовать как шаг в сторону укрепления межгосударственного характера управления Европейским союзом.**

В соответствии с прежним порядком Комиссия направляла законодательные предложения правительствам государств-членов, которые должны были информировать о них свои национальные парламенты. Это ставило парламенты государств-членов в неравное положение с правительствами и ослабляло их роль в общеевропейской архитектуре. В исправление такого положения по Протоколу о роли национальных парламентов в Европейском союзе, приложенному еще к проекту Конституционного договора, Комиссии вменялось в обязанность направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету министров, одновременно также национальным парламентам. Таким образом, впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделялись правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии. Для этого в ст. 4 вышеупомянутого Протокола для реакции национальных парламентов предусматривался срок в шесть недель <1>, в течение которого национальный парламент мог информировать председателей Европарламента, Совета и Комиссии о соответствии (или несоответствии) проекта нормативного акта Союза принципу субсидиарности. В случае несогласия с предложением включался так называемый **механизм раннего предупреждения**, предусмотренный также приложенным к проекту Конституции Протоколом о применении принципов субсидиарности и пропорциональности.

<1> В Лиссабонском договоре этот срок увеличен до восьми недель.

Суть "механизма раннего предупреждения" состоит в следующем. В ст. 7 данного Протокола было записано положение о том, что в случае несогласия с предложением Комиссии любой национальный парламент либо какая-либо из его палат могли выступить с мотивированным заключением о несоблюдении проектом законодательного акта Европейского союза принципа субсидиарности. Каждый национальный парламент обладал при данной процедуре двумя голосами. При этом исходили из того, что национальные парламенты, как правило, двухпалатные. Каждая палата имеет один голос.

В случае, если мотивированные заключения о несоблюдении принципа субсидиарности поступят от одной трети и более голосов национальных парламентов, проект должен быть повторно рассмотрен. По отдельным проектам (например, в сфере ПСБП) для применения вышеуказанной процедуры число отрицательных голосов национальных парламентов снижалось до одной четверти.

После повторного рассмотрения соответствующий институт Союза (чаще всего Комиссия), от которого исходил законопроект, мог либо настаивать на нем, либо внести в него изменения, либо отказаться от него.

В конечном счете национальный парламент (или любая из его палат) мог обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

Конституционный договор потерпел неудачу и в силу не вступил, однако основные содержащиеся в нем положения о национальных парламентах были включены в последующий Лиссабонский договор.

6.2. Новые полномочия национальных парламентов по Лиссабонскому договору

6.2.1. Национальные парламенты и контроль над соблюдением принципов subsidiarity и пропорциональности

Лиссабонский договор впервые видимо и очевидно включил национальные парламенты в систему функционирования европейских институтов. Этому вопросу полностью посвящена статья нового Договора о Европейском союзе - ст. 12 ДЕС.

Согласно данной статье "национальные парламенты активно способствуют надлежащему функционированию Союза". Это происходит посредством:

- a) информирования национальных парламентов институтами Союза о проектах законодательных актов;
- b) контроля национальными парламентами соблюдения принципа subsidiarity;
- c) их участия в механизмах оценки реализации политик Союза в рамках Пространства свободы, безопасности и правосудия, в политическом контроле над Европолом и в оценке деятельности Евроюста;
- d) участия в процедурах пересмотра учредительных договоров;
- e) их информирования о заявках на вступление в Союз;
- f) участия в межпарламентском сотрудничестве как между национальными парламентами, так и с Европейским парламентом.

Таким образом, как мы видим, Лиссабонский договор включает национальные парламенты во многие европейские процедуры. В частности, им направляются просьбы о присоединении, проекты пересмотра учредительных договоров.

Любой национальный парламент может выступить против внесения в упрощенном порядке изменений во внутренние политики ЕС. В случае предложения изменения способа принятия решения - от единогласия к квалифицированному большинству - парламент любого государства-члена вправе этому воспрепятствовать.

Утверждается также их важная роль в области юстиции и внутренних дел. Из ст. 12 Лиссабонского договора (ДЕС) следует, что национальные парламенты участвуют в политическом контроле над деятельностью Европола и Евроюста, а также в общей оценке их деятельности. Это подтверждается также в ст. ст. 85 и 88 ДФЕС, в которых говорится о предназначении указанных европейских учреждений.

Вопрос о роли и полномочиях национальных парламентов тесно связан с темой **subsidiarity**. Национальные парламенты не без основания полагают, что несоблюдение принципа subsidiarity наносит государствам - членам ЕС прямой ущерб, поскольку то, что обсуждается и решается только на общеевропейском уровне, ускользает тем самым от контроля уровня национального.

Иными словами, участие национальных парламентов в принятии решений институтами ЕС всегда было увязано с проблемой контроля над соблюдением принципа subsidiarity, о сути которого не прекращается дискуссия среди специалистов вот уже почти два десятка лет со времени подготовки Маастрихтского договора.

В гл. 4 данный принцип рассматривался в самом общем виде.

Рассмотрим его несколько подробнее.

Subsidiarity - это принцип, заимствованный европейским правом из канонического права Римско-католической церкви. Он был впервые сформулирован средневековым богословом и философом Фомой (Томасом) Аквинским <1>. В зарубежной юридической литературе этот факт трактуется как одно из доказательств влияния христианских ценностей на право и структуру Европейского союза.

<1> Аквинский Фома (1225 - 1274). Родился в Италии, преподавал теологию (богословие) и философию в Кельне, Париже, Болонье и Неаполе. Философская система Фомы Аквинского (томизм) является официальным учением Римско-католической церкви. В советский период учение Фомы Аквинского подвергалось резкой критике и характеризовалось как одна из наиболее враждебных научному материализму философских систем во всей истории философии.

Принцип subsidiarity был введен в право ЕС Маастрихтским договором. В условиях, когда компетенция разделена между Союзом и государствами-членами, а также местными органами власти, данный принцип указывает на наиболее подходящий уровень действий. Например, в сферах совместной компетенции действие на уровне европейских институтов оправдано, только если Союз действительно в состоянии действовать более эффективно, чем государства-члены в отдельности.

Протокол о применении принципов subsidiarity и пропорциональности - приложение к Амстердамскому договору - предлагал три критерия, чтобы оценить, соблюдается ли принцип subsidiarity:

- имеются ли транснациональные аспекты, которые не могут быть урегулированы

удовлетворительным образом государствами-членами;

- будет ли действие только на национальном уровне либо отсутствие действия Сообщества противоречить требованиям договора или будет ли оно иным образом серьезно ущемлять интересы государств-членов;

- обладает ли действие на коммунитарном уровне очевидными преимуществами по масштабу или эффекту по сравнению с действием на уровне государств-членов.

В основе понятия subsidiarности лежит идея, в соответствии с которой полномочия должны осуществляться на уровне, наиболее близком к гражданам. Только если местный или национальный уровень власти не позволяет решить вопрос удовлетворительным образом, он выносится на уровень Союза.

Данный принцип часто упоминается национальными парламентариями в связи с функционированием Европейского союза. В особенности чувствительны к вопросу соблюдения subsidiarности федеративные государства, например Германия. Федеративная система приучила немцев к четкому разделению того, какие решения должны приниматься на федеральном уровне и какие - в полномочиях земель.

Итак, согласно принципу subsidiarности на высшем уровне следует делать лишь то, что будет сделано там лучше, чем на низшем уровне, т.е. в нашем случае - на уровне государств-членов или местных (региональных) органов власти.

Критики, правда, утверждают, что этот принцип в высшей степени субъективный, поскольку, по их мнению, неизвестно, что значит "лучше".

При существовавшем до Лиссабонского договора положении вещей контроль над соблюдением принципа subsidiarности в законодательных актах осуществляли сами институты. Так, например, Комиссия сама решала этот вопрос по предложениям, которые она представляла. По некоторым оценкам, это - ситуация, согласно которой "курятник было доверено сторожить лисице" <1>.

<1> Poncins Etienne, de. Op. cit. P. 212.

Однако посмотрим, что к теме subsidiarности конкретно добавил Лиссабонский договор.

В п. 3 ст. 5 ДЕС (ЛД) указывается, что в соответствии с принципом subsidiarности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого мероприятия не могут быть достаточным образом достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне. Союз действует, когда из-за масштабов или последствий предполагаемого мероприятия его цели могут быть лучше достигнуты на уровне Союза.

Далее говорится, что институты Союза применяют принцип subsidiarности в соответствии с Протоколом о применении принципов subsidiarности и пропорциональности. Национальные парламенты следят за соблюдением этого принципа в соответствии с процедурой, предусмотренной в указанном Протоколе. О subsidiarности говорится и в приложенном к ЛД Протоколе о роли национальных парламентов в Европейском союзе.

По сути, данные протоколы воспроизводят положения аналогичных протоколов, являвшихся приложением к Евроконституции.

Таким образом, **subsidiarность - это руководящий принцип для определения границы между компетенциями государств-членов и Европейского союза. При этом другой принцип - принцип пропорциональности - гарантирует, что действия Союза, будь то в сферах его исключительной компетенции или в других областях, не выходят за рамки того, "что необходимо для достижения целей договоров"**.

Комментируя Лиссабонский договор по исследуемой теме, следует отметить, что **принципы subsidiarности и пропорциональности являются основными, фундаментальными принципами, которые положены в основу распределения компетенции между ЕС и государствами-членами.**

Соблюдение этих принципов согласно Лиссабонскому договору обеспечивается двояким способом - "механизмом раннего предупреждения" (превентивным механизмом) и юрисдикционным (судебным) контролем.

Таким образом, главная новелла Лиссабонского договора, касающаяся темы усиления роли национальных парламентов, заключается в том, что они прямо включаются в осуществление контроля за соблюдением принципа subsidiarности. Они имеют в своем распоряжении возможность приведения в действие механизма раннего предупреждения каждый раз, когда считают, что принцип subsidiarности не соблюдается.

Иными словами, от контроля **a posteriori**, который должен был осуществляться Судом ЕС, но на деле Суд этим не занимался, произошел переход к политическому контролю **a priori**, который должен производиться самими национальными парламентами. Тем самым впервые признана их роль в функционировании европейских институтов. Это расценивается как одно из важнейших достижений

Лиссабонского договора в институциональной сфере.

По ст. 8 Протокола о применении принципов subsidiarity и пропорциональности для государств-членов предусматривается возможность обращения в Суд ЕС в случае нарушения законодательным актом принципа subsidiarity. Согласно ст. 263 ДФЕС для этого определен двухмесячный срок с момента опубликования акта. Государства обращаются с подобными жалобами от имени их национального парламента или какой-либо одной его палаты.

Обжаловать законодательные акты на этом же основании может также Комитет регионов. Речь идет в данном случае об актах, для принятия которых ДФЕС предусматривает необходимость консультации с данным Комитетом. Консультация необходима, если акты затрагивают вопросы занятости, меры социального характера, проблемы Европейского социального фонда, экономической, социальной и территориальной сплоченности, защиты окружающей среды, общей транспортной политики, морского судоходства, воздушного сообщения, трансъевропейских сетей, энергетики, здравоохранения, культуры, образования, молодежи и спорта, профессиональной подготовки и трансграничного сотрудничества.

Если суммировать все, что содержится в основном тексте и протоколах Лиссабонского договора о полномочиях национальных парламента и контроле за соблюдением subsidiarity, мы получим следующее. Лиссабонский договор:

- делает национальные парламента адресатом всех европейских законопроектов;
- недвусмысленно признает их роль в деле контроля над соблюдением принципа subsidiarity;
- устанавливает "механизм раннего предупреждения", который позволяет каждому национальному парламенту (или любой его палате) составить в **восьминедельный срок** мотивированное заключение, содержащее причины, по которым они считают, что предложение Комиссии нарушает принцип subsidiarity.

Рассмотрим эти положения несколько подробнее.

Являющийся приложением к Лиссабонскому договору Протокол "О роли национальных парламента в Европейском союзе" предусматривает непосредственную передачу национальным парламентам:

- 1) консультационных документов Комиссии (зеленых книг, белых книг и сообщений);
- 2) ежегодных законодательных программ и других документов, относящихся к программированию законодательной деятельности или к политической стратегии;
- 3) проектов законодательных актов, адресованных Европейскому парламенту и Совету, т.е. предложения Комиссии, инициативы группы государств-членов (например, в области юстиции и внутренних дел), инициативы Европейского парламента, запросы суда ЕС, рекомендации Европейского центрального банка (ЕЦБ) и запросы Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) относительно принятия законодательного акта.

Следует отметить, что по Лиссабонскому договору Совет в случае обсуждения европейских законопроектов обязан направить повестку дня и протоколы своих заседаний не только правительствам, но и парламентам государств-членов. При этом устанавливается срок в восемь недель между моментом передачи проекта нормативного акта и датой включения его во временную повестку дня Совета с целью принятия проекта в рамках законодательной процедуры.

Согласно ст. 5 Протокола о применении принципов subsidiarity и пропорциональности каждый проект законодательного акта должен содержать вкладной лист (карточку) с подробными сведениями, позволяющими сделать вывод, соблюдены ли принципы subsidiarity и пропорциональности. Этот лист должен содержать также сведения, позволяющие оценить финансовую сторону проекта и его влияние на возможные изменения национальных и региональных законодательств государств-членов.

Что касается "механизма раннего предупреждения", то результаты его срабатывания могут быть разными в зависимости от числа отреагировавших парламента. Если количество отрицательных заключений превысит одну треть, Комиссия должна пересмотреть свое предложение, но вправе и настаивать на нем. Таким образом, сохраняются ее автономия и право на законодательную инициативу. Если количество отрицательных заключений превысит половину имеющихся голосов парламента, а Комиссия настаивает на своем тексте, европейский законодатель, т.е. Совет и Европарламент извещаются об этом и должны высказать свое мнение. Если Совет большинством (55%) своих членов либо Парламент простым большинством приходят к мнению, что предложение несовместимо с принципом subsidiarity, проект отклоняется. В этом случае Комиссия, естественно, в процедуре не участвует.

Образно говоря, превышение 30-процентного предела голосов парламента как бы включает "желтый" предупредительный свет. Комиссия в этом случае остается хозяином положения и может продолжать свои действия, но получает своего рода предупреждение. Превышение половины голосов означает если не включение автоматически "красного" света, запрещающего продвижение законопроекта, то очевидное приближение к этому. В самом деле, Комиссия лишается полномочий и законодателю направляется что-то вроде предложения о неприемлемости законопроекта. Искомое

результата - отклонения законопроекта - относительно легко достичь, например, в Совете, где действует принцип "у каждого государства один голос". Здесь наиболее вероятно, что законодатель (Совет) примет точку зрения национальных парламентов <1>.

<1> Poncins Etienne, de. Op. cit. P. 214 - 215.

Выше отмечалось, что в сфере Пространства свободы, безопасности и правосудия начальный порог снижен с одной трети до четверти. Речь в данном случае идет о признании особой роли национальных парламентов в сфере, в которой они до настоящего времени располагали реальной властью и правом контроля лишь в ходе одобрения международных договоров (конвенций).

Лиссабонским договором также предусмотрен механизм непрямого обращения национальных парламентов в Суд ЕС. Речь идет о том, что каждое государство-член может обратиться в Суд по поводу нарушения принципа субсидиарности от имени своего национального парламента в соответствии со своим законодательством.

Интересно отметить, что некоторые участники Конвента по подготовке Евроконституции, в частности германские парламентарии, настаивали на том, чтобы палаты национальных парламентов обладали самостоятельным правом обращения в Суд ЕС на автономной основе. Немецкие земли, таким образом, стремились в целях защиты своих полномочий получить прямой доступ в Суд ЕС через бундесрат. Представители Испании и некоторых других стран возражали против этого на том основании, что субъектами международного права являются государства, а не субъекты федерации. Окончательный компромисс, зафиксированный в Лиссабонском договоре, предусматривает, что обращение в Суд должно осуществляться государствами-членами от имени и по инициативе их парламентов.

Важнейшее значение этих новых, "лиссабонских", положений состоит в том, что национальные парламенты включаются в процесс принятия решений уже на стадии подготовки законодательных актов. Именно поэтому данный механизм именуется западными экспертами превентивным, "раннего предупреждения" или механизм **a priori**.

Представляется, что в функционировании рассматриваемого "механизма раннего предупреждения" вопрос пределов (или порогов) голосов скорее вторичный. Действительно, если отрицательное мотивированное заключение против проекта Комиссии будет поддержано значительным количеством парламентов достаточно крупных по населению стран ЕС, Комиссия должна принять это во внимание независимо от того, превышен первый или второй порог или нет. Ведь если она этого не сделает, данные национальные парламенты обратятся к своим правительствам с требованием выступить против предложения Комиссии, например, в Совете либо внести в него существенные поправки.

Можно также сделать вывод, что признание за национальными парламентами контрольной функции по соблюдению субсидиарности способствует усилению полномочий наименее населенных стран в европейской институциональной системе. Действительно, все положения Лиссабонского договора, говорящие о национальных парламентах, устанавливают строгое равенство между странами независимо от числа населения. И если изменение правил голосования в целом ставит в привилегированное положение наиболее населенные государства- члены, положения о национальных парламентах идут в противоположном направлении.

Лиссабонский договор, закрепляя и узаконивая роль национальных парламентов в институциональном функционировании Союза, способствует тому, чтобы институты ЕС от логики международного права, где исполнительная ветвь власти государства монополизирует представительную функцию государства, перешли к логике внутригосударственной власти, где каждая ветвь может действовать от своего имени на самом высоком уровне.

Итак, установлен срок в восемь недель, в течение которого национальные парламенты могут направить Комиссии (Европарламенту, Совету) мотивированное заключение, оспаривающее проект законодательного акта по причине несоблюдения принципа субсидиарности.

Это срок довольно короткий, особенно если учесть значительное количество текстов, по которым национальные парламенты должны высказаться. Протокол не предусматривает возможности направить заключение в срок, превышающий указанный. Это означает, что парламенты будут высказываться большей частью по начальным законопроектам, не содержащим поправки, принятые в ходе продолжающейся законодательной процедуры. Например, поправка, нарушающая принцип субсидиарности, может быть принята Европарламентом или Советом после истечения срока в восемь недель. Она избежит тем самым предварительного контроля со стороны национальных парламентов. У них, однако, остается возможность потребовать от своего правительства обратиться с иском в Суд ЕС.

Если проект законодательного акта исходит от группы государств-членов, председатель Совета передает заключение национальных парламентов правительствам этих государств. Если законопроект исходит от Суда ЕС, ЕЦБ или ЕИБ, председатель Совета передает такое заключение соответствующему

институту либо органу.

Протокол "О применении принципов subsidiarity и пропорциональности" предусматривает усиленный контроль национальных парламентов за соблюдением принципа subsidiarity при принятии законодательных актов на основе **общей законодательной процедуры**. В случае, когда мотивированное заключение будет представлено простым большинством голосов, имеющихся у национальных парламентов, проект должен быть пересмотрен. Роль национальных парламентов усиливается в том, что касается соблюдения принципа subsidiarity, и в случаях, когда, несмотря на имеющееся отрицательное мотивированное заключение, Комиссия настаивает на своем предложении. В этом случае мнение Комиссии и мотивированные заключения национальных парламентов передаются "европейскому законодателю" - Совету министров и Европейскому парламенту. В результате такой передачи начинается **специальная процедура**:

- перед окончанием первого чтения в рамках общей законодательной процедуры законодатель (Совет и Европарламент) изучает вопрос о том, совместимо ли законодательное предложение с принципом subsidiarity, принимая, в частности, во внимание общие для большинства национальных парламентов аргументы, а также мотивированное мнение Комиссии;

- если большинством в 55% членом Совета или большинством голосов депутатов Европарламента законодатель приходит к мнению, что предложение несовместимо с принципом subsidiarity, дальнейшее рассмотрение законодательного предложения прекращается.

Конечно, законодатель уже может отклонить предложение Комиссии. Но в отличие от общей законодательной процедуры, при которой Европарламент может отклонить акт, лишь если за это голосует большинство его списочного состава, в данном случае этот институт постановляет на основе процедуры усиленного контроля за соблюдением принципа subsidiarity большинством голосов присутствующих, чего, естественно, легче достичь;

- в случае, если мотивированные заключения о несоблюдении принципа subsidiarity законодательным проектом выдвигают по меньшей мере треть или, как выше отмечалось, даже четверть в отношении проекта относительно Пространства свободы, безопасности и правосудия всех голосов национальных парламентов, такой проект должен быть пересмотрен. Институт ЕС - инициатор проекта может принять решение сохранить проект без изменений, внести в него изменения либо снять его с рассмотрения.

Таким образом, в процедуре контроля законопроект, принимаемый в области сотрудничества полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере, должен быть пересмотрен, когда мотивированные заключения представляют лишь четверть всех голосов национальных парламентов. В то же время в других сферах этот порог составляет одну треть голосов.

Следует иметь в виду, что хотя вышеназванный Протокол говорит также о принципе пропорциональности, "механизм раннего предупреждения" относится лишь к принципу subsidiarity.

"Механизм раннего предупреждения" - это право, признанное за каждой палатой, но, как отмечается некоторыми зарубежными экспертами, его значение и эффективность будут сильно зависеть от способности национальных парламентов к совместным действиям. И здесь, по мнению этих экспертов, свою роль должны сыграть конференция парламентских органов (COSAC), обмен информацией между парламентами государств - членом Европейского союза (IPEX), реализация проекта создания специального интернет-сайта для парламентов государств Союза, содержащего базу данных для обмена информацией по контролю над общеевропейскими делами со стороны национальных парламентов.

Наконец, на основании ст. 9 Протокола Комиссия обязана предоставлять Европейскому совету, Европарламенту, Совету и **национальным парламентам** ежегодный доклад о соблюдении принципа subsidiarity. Этот доклад направляется также Комитету регионов и Экономическому и социальному комитету.

Подведем итоги.

На основании Лиссабонского договора парламенты государств-членов включаются в политическую жизнь и процессы принятия решений объединенной Европы. По оценкам зарубежных специалистов, они больше не смогут, как это бывало ранее, возлагать всю ответственность за тот или иной нормативный акт на брюссельских "евробюрократов". Лиссабонский договор дает национальным парламентам возможность противостоять инициативам из Брюсселя или Страсбурга, которые, по их мнению, выходят за пределы компетенции Союза. Кроме того, граждане ЕС, различные неправительственные организации в результате повышения роли национальных парламентов получают тем самым дополнительные возможности заставить услышать свое мнение в рамках всего Европейского сообщества.

Глава 7. ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕЕ РЕФОРМА ПО ЛИССАБОНСКОМУ ДОГОВОРУ

Одна из важнейших целей Лиссабонского договора заключается в усилении легитимности институтов ЕС благодаря более демократичным методам выборов или назначения их состава. Одновременно в задачу составителей договора входило сделать более эффективным функционирование всех органов и институтов.

В качестве конкретных носителей надгосударственных и межгосударственных полномочий в рамках прежних европейских сообществ и Евросоюза выступали единые руководящие институты и органы.

В основном институциональная структура ЕС и механизм ее функционирования сформировались в 50-х гг. XX в., когда европейские сообщества насчитывали лишь шесть государств-членов - Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция <1>. С тех пор сообщества расширились шесть раз (к ним в разное время присоединились Австрия, Великобритания, Дания, Греция, Ирландия, Испания, Португалия, Финляндия, Швеция плюс 10 новых членов, вступивших 1 мая 2004 г., с 1 января 2007 г. - Болгария и Румыния). От Сообщества шести относительно однородных стран интеграционная организация выросла до 27 государств, весьма различных политически и экономически. Очевидно, что на этом увеличение числа членов Европейского союза не остановится. На очереди вступление других стран, прежде всего Хорватии и Исландии.

<1> С точки зрения экономических систем и особенностей культурного развития эти страны близки к давним пор. Исторически они являются наследницами империи Карла Великого, династии Каролингов (VIII - X вв.). Поэтому данную группу государств порой называют "каролингская Европа".

Можно сказать, что с периода создания европейских сообществ институциональная структура до последних самых крупных расширений Союза в 2004 и 2007 гг. в большой степени оставалась прежней и ранее (до мая 2004 г.), несмотря на вступление в разное время девяти новых членов, каких-либо существенных изменений и глубоких реформ не претерпевала.

При создании институционального механизма сообществ архитекторы интеграции стремились обеспечить баланс полномочий, принадлежащих сообществам, с одной стороны, и государствам-членам - с другой. Иначе говоря, основной задачей было достижение такого баланса, который исключил бы чрезмерное усиление власти институтов сообществ в ущерб национальным интересам государств-членов и в то же время наделил бы институты ЕС такими полномочиями, которые позволили бы им вопреки сопротивлению отдельных государств обеспечивать достижение задач и целей интеграции.

В ранний период интеграции, при создании Европейского объединения угля и стали, возобладала тенденция построения наднациональной организации. Позднее, при образовании ЕЭС и Евратома, "перекося" в сторону наднационального в построении институтов сообществ был скорректирован и новая система институтов была построена на основе большей сбалансированности наднационального и межнационального начал.

Носителями наднационального начала традиционно выступают Европейская комиссия (ЕК), Европейский парламент и Суд ЕС, межнационального - Европейский совет и Совет Европейского союза (Совет).

Напомним, что Европейский союз в период до вступления в силу Лиссабонского договора был сложным по своей структуре формированием, охватывающим две организации - европейские сообщества и две сферы деятельности - общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и сотрудничество полиций и судебных органов (СПСО) <1>.

<1> Реформу структуры ЕС можно отнести к числу наиболее серьезных перемен, предусмотренных Лиссабонским договором. Уместно напомнить, что система трех опор была ликвидирована. Новый Европейский союз по ЛД - это единая, гомогенная (однородная) организация.

В то же время Союз в целом и до ЛД был относительно единой организацией. Организационное единство Союза обеспечивалось как единым составом государств-членов, так и единой системой руководящих институтов и органов.

Термин "институт" в европейском праве относится к учреждениям Союза, наделенным полномочиями принимать юридически обязательные решения. В остальных случаях используется понятие "орган". Такое разделение было заложено в Договоре о ЕОУС 1951 г., который был инициирован Францией и первоначально составлен на французском языке (Франция стала депозитарием Договора), а значит, с использованием французской терминологии и правовых традиций этой страны. С таким пониманием значения "органов" и "институтов" и был сделан перевод Договора о ЕОУС на русский язык. Позднее в переводах Римских договоров появились иные русские аналоги, например "орган" и "учреждение" либо просто "органы". В разных изданиях используются различные термины по отношению к руководящим органам, составляющим организационную или институциональную структуру ЕС. В

данной работе используется первый вариант перевода - "органы" и "институты".

В период до Лиссабонского договора важнейший **орган** в Союзе - **Европейский совет**. В то же время в действовавшем до ЛД Европейском союзе насчитывалось пять институтов:

1. **Европейский парламент.**
2. **Совет Европейского союза (Совет).**
3. **Европейская комиссия (Комиссия).**
4. **Суд Европейских сообществ.**
5. **Счетная палата.**

Согласно новой (лиссабонской) редакции Договора о Европейском союзе институтами ЕС являются:

1. **Европейский парламент.**
2. **Европейский совет.**
3. **Совет.**
4. **Европейская комиссия (Комиссия).**
5. **Суд Европейского союза.**
6. **Европейский центральный банк.**
7. **Счетная палата.**

Обращает на себя внимание, что согласно Лиссабонскому договору в системе институтов появляются два новых звена. Это Европейский совет и Европейский центральный банк (ЕЦБ). Последний играет главную роль в финансовой и валютной политике Союза.

Проблемы развития институциональной структуры, в частности, связанные с недавним расширением состава Европейского союза, без сомнения, относятся к самой чувствительной сфере европейского интеграционного процесса. Именно здесь при выработке новых принципов построения органов и институтов Союза, наделении их конкретными полномочиями и функциями регулярно сталкивались важнейшие интересы государств-членов.

В качестве конкретных носителей надгосударственных и межгосударственных полномочий в рамках европейских сообществ и Союза выступали единые руководящие и вспомогательные институты и органы.

Европейское институциональное разнообразие выражается в том числе в довольно сложном, если не сказать запутанном, механизме принятия решений, хрупкой системе своеобразных сдержек и противовесов. Все организуется в рамках сложной процедуры, которая должна учитывать как интересы всего Союза, так и каждого государства-члена, а также групп государств.

В феврале 1992 г. Комиссия европейских сообществ (КЕС), возглавляемая Жаком Делором, начала обсуждение вопроса о реформе институтов будущего Европейского союза. В частности, Комиссия обратила внимание руководителей 12 государств-членов на то, что вслед за распадом коммунистических диктатур на востоке Европы и появлением на их месте новых государств неминуемо последует расширение ЕС. После ратификации Маастрихтского договора перед Евросоюзом встала задача адаптации его институтов к будущему расширению. Речь шла о необходимости перераспределить и сбалансировать власть не только между институтами Союза, между ЕС и государствами-членами, но также и между самими государствами-членами, поскольку крупные страны, желая сохранить центральное место в ЕС, традиционно опасались, что его могут занять малые государства.

От правильного решения этих проблем, в частности, во многом зависел успех Конвента, разрабатывавшего текст Конституционного договора 2004 г. <1>.

<1> Здесь уместно повторить, что мы часто обращаемся к истории подготовки проекта Европейской конституции и, в частности, к деятельности Конвента, поскольку именно в ходе его работы были выработаны основные положения, перешедшие после неудачи Конституции в Лиссабонский договор.

Руководители Европейского союза и государств-членов давно начали осознавать, что органы и институты после расширения Евросоюза не смогут функционировать надлежащим образом. Реформы, которые в этой связи предусматривал Ниццкий договор 2001 г., были сочтены недостаточными. В этой связи Конвент включил в текст Конституции более длительное и стабильное председательствование в Европейском совете и, таким образом, Союзе в целом. Кроме того, была усилена каждая из сторон "институционального треугольника" - Европейский парламент, Совет министров и Комиссия.

В ходе работы Конвента были выдвинуты предложения, идущие в направлении усиления роли Европейского парламента и сокращения численности Комиссии. Также было предложено ввести должность председателя Совета министров на более длительный срок.

Интересно отметить, что, предвидя разногласия государств по институциональным вопросам, которые могли сорвать всю работу Конвента, его председатель В. Жискара д'Эстен в отличие от

разработки многих других положений Конституции организовал подготовку предложений по институциональной структуре в рамках рабочих групп ограниченного состава. Данные предложения практически разрабатывались в секретном порядке и начали рассматриваться Конвентом с 20 января 2003 г., т.е. почти год спустя после начала его работы. Председатель Конвента стремился к тому, чтобы прежде всего перед дебатами по институциональным вопросам уже сформировалось основное содержание Конституционного договора и, в частности, были согласованы направления общих политик. Вначале надо было ответить на вопрос, что мы хотим делать вместе, и лишь затем решать, как (с помощью каких институтов) мы будем это делать, считал В. Жискара д'Эстен <1>.

<1> Vers une Constitution europeenne: Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne / Presentation et commentaires par E. de Poncins. Paris, 2003. P. 116 - 118.

Разногласия, существовавшие между представителями правительств по различным вопросам реформ институтов Союза, все же едва не привели к провалу всей работы Конвента. В этом случае идеи реформирования институтов не получили бы договорного оформления.

Не вдаваясь в детали имевшихся разногласий, отметим лишь, что президиум Конвента нашел компромисс, во многом заключающийся в сохранении на период до 2009 г. выработанных, в том числе в Ницце, положений по институциональным проблемам. "Замораживание" ситуации должно было позволить 10 новым членам приспособиться к процедурам, действовавшим в институтах Союза. В частности, именно этим объясняется то, что после поддержанного многими предложения о необходимости сокращения состава Комиссии до 15 человек на деле в новый состав Комиссии в 2004 г. вошли представители от каждого государства-члена.

Находясь перед перспективой практически удвоения числа членов Европейского союза, Межправительственная конференция одобрила 11 декабря 2000 г. в Ницце меры по пересмотру прежних учредительных договоров, в том числе по совершенствованию институциональной структуры.

Институты дополняют два органа консультативного характера - Экономический и социальный комитет и Комитет регионов. Выше уже отмечалось, что главную роль в финансовой и валютной политике играет Европейский центральный банк.

Для принятия решений в рамках европейских сообществ учредительными договорами было предусмотрено много процедур. Несколько упрощая дело, их можно свести к двум главным схемам.

В случае применения процедуры "совместное решение", которая использовалась в области внутреннего рынка, транспорта, политики в сфере защиты окружающей среды, в принятии исследовательских программ, процесс принятия решений имел следующую форму. Европейская комиссия после консультации с заинтересованными кругами формулировала предложение. В случае необходимости она запрашивала мнение Комитета регионов и (или) Экономического и социального комитета. Решение считалось принятым в случае согласия одновременно Европейского парламента и Совета, выраженного квалифицированным большинством голосов.

При применении процедуры "консультация" Комиссия вносила предложение и в порядке консультации запрашивала мнение Европарламента, Экономического и социального комитета и Комитета регионов. В случае положительного мнения Совет принимал решение квалифицированным большинством голосов (например, по вопросам сельского хозяйства) либо единогласием (по налоговым вопросам).

Глава 8. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОВЕТ И СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

8.1. Европейский совет

8.1.1. Европейский совет до Лиссабонского договора

Европейский совет - высший орган политического руководства европейскими сообществами и Европейским союзом, своего рода коллективный глава Союза. Таково фактическое положение Европейского совета по сравнению с другими институтами и органами Союза. Однако мы не найдем подобных формулировок в учредительных договорах.

Европейский совет появился много позже создания основных институтов ЕС. В его состав входили высшие должностные лица государств - членов ЕС и самого Союза, а именно главы этих государств или их правительств, и также председатель Европейской комиссии <1>. На сессиях Европейского совета присутствовали министры иностранных дел государств - членов ЕС.

<1> По ЛД в состав Европейского совета также входит его председатель, избираемый на 2,5 года. Таким образом, при 27 государствах - членах ЕС Европейский совет насчитывает 29 человек.

Европейский совет не был предусмотрен первоначальными учредительными договорами. Он был порожден в результате следующих событий.

Середина 1960-х гг. была отмечена конфликтом между президентом Франции генералом Шарлем де Голлем, отстаивавшим суверенные права государств, и председателем Комиссии ЕС Вальтером Хальштейном, пытавшимся превратить возглавляемый им институт в своего рода "европейское правительство".

Приход к власти во Франции и Германии нового руководства несколько оживил интеграционное строительство. Вновь избранный президент Франции Валери Жискар д'Эстен и канцлер Германии Гельмут Шмидт, не обремененные "демонами национализма", стали инициаторами встреч в верхах (саммитов) руководителей стран - членов сообществ. Из эпизодических эти встречи довольно быстро превратились в регулярные заседания Европейского совета.

Решение о проведении регулярных встреч глав государств и правительств стран - членов сообществ было принято в 1974 г. на саммите в Фонтенбло (Франция). Инициатива проведения периодических встреч в верхах принадлежала президенту Франции В. Жискар д'Эстену. Руководители стран "шестерки" решили встречаться не менее трех раз в год для обсуждения наиболее важных вопросов развития европейских сообществ. Одним из оснований для регулярных встреч на высшем уровне была необходимость координации усилий в области внешней политики, поскольку данная сфера не входила в ведение сообществ. Важной причиной создания Европейского совета была также необходимость урегулирования проблем, которые не мог почему-либо решить Совет (министров) на своем уровне.

Позднее существование Европейского совета в качестве высшего органа политического руководства было закреплено в Едином европейском акте 1986 г. (ст. 2) и в Маастрихтском договоре о Европейском союзе 1992 г. Данным Договором была установлена периодичность его заседаний: "Европейский совет собирается, по крайней мере, дважды в год..." (ст. 4).

Главной задачей Европейского совета, как ее определяла та же статья Маастрихтского договора, являлось то, что "Европейский Совет дает Союзу необходимый побудительный импульс для развития и определяет общие политические ориентиры".

В то же время многие зарубежные и отечественные юристы считали правовой статус Европейского совета в "долиссабонский" период достаточно неопределенным. В доказательство приводится тот факт, что данного органа не было в числе институтов Сообщества. Это считалось правовой аномалией, поскольку заседания Европейского совета оказывали значительное влияние на ход интеграции и на всю европейскую жизнь.

Оценивая статус Европейского совета в период до вступления в силу Лиссабонского договора, необходимо отметить следующее.

"Европейский Совет, - пишет, например, Ю.М. Юмашев, - фактически представляет собой "встречу в верхах" глав государств и правительств государств-членов" <1>. "Образно говоря, - продолжает тот же автор, - по своему статусу и действиям он чем-то напоминает КПСС, которая также была "вне правового поля страны". Не случайно Европейский совет часто называют "суперорганом" <2>.

<1> Юмашев Ю.М. Право и институты Европейского союза/Европейских сообществ // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: Сборник статей. М., 2003. Вып. IV. С. 289.

<2> Там же. С. 290.

Европейский совет самостоятельно правовых актов не издавал и потому не был отнесен к числу институтов. Он выступал в качестве органа стратегического планирования и политического руководства. Его решения имели политический, а не правовой характер. Они могли быть обязательны для государств-членов, а не для частных лиц, и не подлежали оспариванию в судебном порядке.

Европейский совет был и остается **органом** межгосударственного сотрудничества.

Он занимается крупными вопросами, связанными с переходом к следующему этапу интеграции, принимает решения, необходимые для разработки новых учредительных актов, созывает межправительственных конференций, расширения Союза, осуществляет руководство внешней политикой и политикой безопасности, контролирует сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере.

На рассмотрение Европейского совета передаются все спорные проблемы, не решенные на ином уровне институтами Союза. В своих заключительных документах после каждого заседания Европейский совет намечает, какие конкретные действия должны быть предприняты для достижения целей, поставленных учредительными договорами, которые Совету (министров) не удалось решить на своем уровне.

Кроме того, что заседания Европейского совета собирались не менее двух раз в год, был предусмотрен также созыв внеочередных сессий. В период до ЛД в Европейском совете председательствовал глава государства или правительства страны, которая осуществляла в данный

период председательствование в Совете (министров) в течение шести месяцев. Заседания Европейского совета могли проходить на территории председательствующего государства, хотя по соображениям безопасности все чаще собирались в Брюсселе.

Отметим в этой связи, что среди приложений к Ниццкому договору 2001 г. имеется Декларация о месте заседаний Европейского совета. Поскольку ее текст весьма краток, приведем его полностью:

"Начиная с 2002 года одно заседание Европейского совета за каждый период председательствования будет проводиться в Брюсселе. Когда Европейский Союз будет насчитывать 18 членов, все заседания Европейского совета будут проводиться в Брюсселе". Согласно п. 2 ст. 1 Правил процедуры Европейского совета его заседания должны проходить в Брюсселе. В исключительных случаях на основе единогласия может быть решено провести заседание Европейского совета в ином месте.

Председатель в рамках сроков своих полномочий в течение шести месяцев осуществлял высшее представительство Союза в сфере международных отношений.

Решения Европейского совета были обязательны для поддержавших его государств и не обязательны для воздержавшихся при голосовании.

8.1.2. Изменения в статусе и составе Европейского совета по Лиссабонскому договору. Введение поста постоянного председателя Европейского совета

В Лиссабонском договоре вышеупомянутая юридическая аномалия, заключавшаяся в несоответствии реального статуса Европейского совета его правовому закреплению в учредительных договорах, исправлена. В частности, как отмечалось, Европейский совет Лиссабонским договором (ст. 13 ДЕС) включен в число полноправных институтов, где в их списке занимает второе место после Европейского парламента. Таким образом, можно сказать, что ЛД привел право в соответствие с практикой.

В Лиссабонском договоре повторена формулировка о том, что "Европейский совет дает Союзу необходимые импульсы для развития и определяет его общие политические ориентиры и приоритеты". Договор внес изменения в состав нового института. Согласно п. 2 ст. 15 ДЕС "Европейский совет включает глав государств или правительств государств-членов, а также его Председателя и Председателя Комиссии. В его работе участвует Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности".

Согласно п. 3 той же статьи Европейский совет должен собираться два раза в полугодие, т.е. четыре раза в год (прежняя формула - не менее двух раз в год).

Если согласно Маастрихтскому договору министры иностранных дел государств-членов должны были присутствовать вместе с руководителями государств на заседаниях Европейского совета, в Лиссабонский договор внесена существенная поправка.

Так, в п. 3 ст. 15 ДЕС говорится, что если того требует повестка дня, члены Европейского совета могут принять решение о сопровождении каждого из них министром, а председателя Комиссии - членом Комиссии. Когда этого потребует ситуация, председатель созывает чрезвычайное заседание Европейского совета <1>.

<1> Как показывает практика, "чрезвычайные" или внеочередные заседания Европейского совета в последние годы собираются довольно часто. Их много больше, чем регулярных, плановых заседаний. В то же время в официальных сообщениях, в частности в СМИ, они именуются просто встречами в верхах - "саммитами" Европейского союза. Возможно, это делает формат подобных встреч более понятным широкой публике, которая в большинстве своем из-за большого количества "советов", существующих на европейском континенте, в результате довольно слабо в них ориентируется.

Таким образом, исключив обязательное участие министров иностранных дел в заседаниях Европейского совета, Лиссабонский договор предусматривает присутствие наряду с полноправными членами Европейского совета также министра, "когда этого требует повестка дня". В данном случае председателя Комиссии также может сопровождать соответствующий комиссар. Какой это должен быть министр и комиссар, договор не уточняет. Очевидно, что это должно быть продиктовано повесткой дня и вопросами, которые будут обсуждаться на заседании Европейского совета. Важно лишь отметить, что министры иностранных дел теряют монополию на участие в этом важнейшем институте.

Новым моментом является также то, что по ЛД Европейский совет созывается его председателем два раза в полугодие, т.е. четыре раза в год (до вступления в силу ЛД - не менее двух раз в год). Таким образом, количество регулярных заседаний по ЛД удваивается. Повторим, что предусматриваются и внеочередные заседания Европейского совета.

Согласно п. 4 ст. 15 ДЕС Европейский совет голосует консенсусом, за исключением случаев, когда

договорами предусмотрен иной способ голосования. В ряде случаев, прямо установленных в договорах, Европейский совет должен принимать решения квалифицированным большинством.

Следует отметить, что порядок принятия решений квалифицированным большинством в Европейском совете аналогичен порядку, принятому для Совета, в силу п. 1 ст. 235 ДФЕС. Иначе говоря, ст. 16 ДЕС и ст. 238 ДФЕС, в которых говорится о голосовании квалифицированным большинством, с учетом ст. 3 Протокола о переходных положениях, имеют отношение к двум важнейшим институтам - Совету (министров) и Европейскому совету.

Практически все положения, относящиеся к Европейскому совету и Совету (министров), содержатся в соответствующих статьях Протокола о переходных положениях, приложенного к Лиссабонскому договору.

В настоящей книге данным положениям уделено внимание в разделе, в котором говорится о деятельности Совета (министров). Там же приводится таблица распределения взвешенных голосов и порядок принятия решений, которые относятся одновременно как к Совету министров, так и к Европейскому совету. То есть указанная таблица отображает также распределение взвешенных голосов и в Европейском совете.

Стало быть, для двух важнейших институтов ЕС действует одна и та же таблица распределения по странам взвешенных голосов. Равным образом порядок принятия решений квалифицированным числом голосов в Совете относится также к Европейскому совету.

Нам также важно не упускать из виду, что Европейский совет, как и в его прежнем виде, по ЛД имеет межгосударственный характер.

В том, что касается положения об участии Министров в Европейском совете, мы видим, что это становится по новому договору, скорее, исключением, чем правилом. Объясняется это, очевидно, тем, что в расширившемся Европейском союзе Европейский совет в составе около 60 представителей, если иметь в виду участие 27 министров иностранных дел, а также представителей Комиссии, может увязнуть в дискуссиях и будет не в силах принимать оперативные решения.

Согласно ст. 15 ДЕС в состав Европейского совета входят главы государств или правительств государств-членов (на сегодня их 27), а также его председатель и председатель Комиссии. В его работе участвует и Высокий представитель по иностранным делам.

При этом следует иметь в виду, что председатель Европейского совета - это не руководитель председательствующего в течение шести месяцев государства, как это происходило ранее, а лицо, занимающее указанную должность на длительный срок (2,5 года), которое может быть вновь переизбрано, и не совмещающее ее с руководящей должностью в своей стране <1>. В то же время полугодовое председательствование государств-членов в Совете (министров) остается.

<1> Первым председателем Европейского совета стал бывший премьер-министр Бельгии Херман ван Ромпей, приступивший к исполнению своих обязанностей 1 января 2010 г.

Из других нововведений Лиссабонского договора следует отметить, что один член Европейского совета может делегировать право голоса другому. Согласно п. 1 ст. 235 ДФЕС "в случае голосования каждому члену Европейского совета может делегироваться право голоса со стороны не более одного из других членов". На практике на заседании Европейского совета в октябре 2003 г. тогдашний президент Франции Ж. Ширак уже представлял и своего германского коллегу канцлера Г. Шредера, которого важные дела задержали в Берлине. То есть можно сказать, что и здесь право лишь подтвердило то, что уже делалось на практике.

Идея создания постоянного поста председателя Европейского совета получила свое воплощение в тексте Европейской конституции, откуда была позаимствована Лиссабонским договором.

Сторонники замены шестимесячного председательствования в Европейском союзе на должность более постоянного председателя Европейского совета сроком на 2,5 года, который может быть затем переизбран еще на один такой же срок, в ходе работы Конвента по подготовке Евроконституции выдвинули ряд аргументов.

В соответствии с этими аргументами многие государства, председательствовавшие в Европейском совете, защищали, скорее, свои национальные интересы либо интересы своего региона, игнорируя цели всего Союза. Согласно высказывавшимся на Конвенте точкам зрения, шестимесячное председательствование в Европейском совете на основе ротации привносило нестабильность, отсутствие преемственности, особенно в том, что касается внешнеполитических вопросов. В ходе работы Конвента звучали речи о том, что великие державы - США и Россия - при прежнем порядке председательствования были вынуждены менять собеседника - руководителя Европейского союза каждые шесть месяцев. Отмечалось, в частности, что руководители других государств, да и сами граждане Европейского союза не успевали запомнить имя очередного высшего представителя Союза. В течение шести месяцев председательствующее государство не имело времени порой не только решить какие-либо вопросы, но и просто сформировать общую позицию по важной международной проблеме.

На Конвенте приводился пример того, что в разгар иракского кризиса в качестве председательствующих в Союзе сменилось три государства - Испания, Дания и Греция. К тому же со временем и с увеличением числа государств-членов было все труднее совмещать посты руководителя своего государства и председателя Европейского совета.

Дело также в том, что в начале европейского строительства каждое государство на основе ротации председательствовало в сообществах раз в три года, т.е. когда в странах в основном сохранялись те же правительственные и административные команды. При численности ЕС, равной 27 государствам, при сохранении прежнего порядка шестимесячного председательствования одна и та же страна председательствовала бы в Европейском совете лишь один раз в каждые 13,5 лет.

Если, например, Франция с 1957 по 2008 г. была председателем Совета 12 раз, в следующие 50 лет она смогла бы председательствовать не более четырех раз. Таким образом, на 13,5 лет государство-член было бы отстранено от важнейших рычагов влияния в Союзе.

Согласно Лиссабонскому договору председатель Европейского совета избирается квалифицированным большинством. Это положение Лиссабонский договор унаследовал от Конституции.

В ходе работы Конвента по выработке Конституции вносилось предложение избирать председателя Европейского совета (его условно называли также "президентом Европейского союза") на основе всеобщих выборов всеми гражданами Союза. Прозвучало также предложение председателя Конвента В. Жискара д'Эстэна избирать "президента Европейского союза" конгрессом народов, состоящим на одну треть из депутатов Европейского парламента и на две трети из депутатов национальных парламента, назначаемых пропорционально численности населения страны. Но эти предложения не прошли.

На современном этапе по легитимности и полномочиям пост председателя Европейского совета продолжают сравнивать с постом председателя Комиссии, кандидатура которого подбирается Европейским советом, но утверждается (избирается) Европейским парламентом. Как представляется, практика совместной работы двух руководителей должна расставить все по своим местам. Очевидно, что многое также будет зависеть от личностей, которые будут занимать эти посты.

В соответствии с п. 5 ст. 15 ДЕС, определяющей статус председателя Европейского совета, лицо, избранное на эту должность, не может совмещать ее с каким-либо национальным мандатом. В то же время Лиссабонский договор не запрещает совмещать данную должность с исполнением функций в других европейских институтах.

В ходе работы Конвента при обсуждении этого вопроса имелась в виду возможность совмещения мандата председателя Европейского совета с постом председателя Комиссии. В этом случае предполагалось что-то вроде создания должности "президента Европы", наделенного более властными полномочиями. Однако большинство участников Конвента сочли данное предложение неприемлемым, и оно не прошло.

Договор о Европейском союзе в лиссабонской редакции уточняет в последнем абзаце п. 6 ст. 15 следующее: "Председатель Европейского совета обеспечивает на своем уровне и в этом качестве внешнее представительство Союза по вопросам общей внешней политики и политики безопасности без ущерба полномочиям Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности".

По мнению зарубежных экспертов, одна из главных проблем, связанных с постом председателя Европейского совета, состоит в том, что на практике он может стать похожим на должность президента парламентской республики, как это происходит в Италии или Германии. В этих случаях, как известно, президент, оставаясь в тени, не играет ведущей роли, и его имя зачастую остается неизвестным широкой публике в других странах, поскольку главную роль в подобных республиках играют премьер-министры (в Германии - канцлер).

8.2. Совет Европейского союза

8.2.1. Совет до Лиссабонского договора

В названиях европейских организаций и их органов часто фигурирует слово "совет". Например, существует организация Северный совет. В Страсбурге действует Совет Европы (СЕ). В Европейском союзе имеются Европейский совет и **Совет** (министров) <1>.

<1> Не путать с Комитетом министров - одним из главных органов Совета Европы.

Стремясь к сокращениям либо по незнанию даже отдельные эксперты-международники в СМИ порой путают различные европейские организации (например, ЕС с СЕ, Европейский союз или Европейский совет с Советом Европы), ошибаются в наименовании органов и институтов ЕС и, таким образом, невольно вводят в заблуждение читателя.

Статус Совета Европейского союза (Совета) был определен непосредственно в прежних

учредительных договорах. Согласно договорам он является институтом, действующим на основе европейского права, который обеспечивает согласование национальных интересов государств-членов с выполнением задач, стоящих перед интеграционным объединением. Совет обязан воздержаться от принятия решения, если хотя бы одно из государств-членов заявит о том, что его принятие нанесет ущерб существенным национальным интересам.

В Совет входят представители правительств государств-членов в ранге министров. Наряду с Европейским парламентом Совет обладает законодательной и бюджетной властью. Он - главный институт, принимающий решения в области Общей внешней политики и политики безопасности, а также в сфере Сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

Совет не имеет постоянного состава. В зависимости от характера обсуждаемых проблем Совет созывается в составе соответствующих министров. Например, Совет в составе министров сельского хозяйства принимает решения в области общей сельскохозяйственной политики.

Наиболее общими вопросами и вопросами политического характера занимается Совет, созываемый в составе министров иностранных дел или министров, ведающих европейскими делами. В тех случаях, когда решаются экономические вопросы, собирается Совет на уровне министров экономики, при решении финансовых вопросов - на уровне министров финансов или тех и других вместе (Экофин). Наиболее часто собирается Совет в составе министров иностранных дел, а также Экофин.

В 1993 г. Совет принял решение о своем официальном наименовании - Совет Европейского союза. Однако в специальной литературе, договорах и на практике этот институт часто называют просто Совет.

Председателем Совета является министр государства-члена, которое председательствует в Совете в течение шести месяцев в соответствии с установленным порядком <1>. Например, в 2010 - 2014 гг. запланирован следующий порядок председательства в Совете:

<1> Decision du Conseil du 1er janvier 2007 - 2007/5/CE, Euratom.

2010 г.

Январь - июнь	Испания
Июль - декабрь	Бельгия

2011 г.

Январь - июнь	Венгрия
Июль - декабрь	Польша

2012 г.

Январь - июнь	Дания
Июль - декабрь	Кипр

2013 г.

Январь - июнь	Ирландия
Июль - декабрь	Литва

2014 г.

Январь - июнь	Греция
Июль - декабрь	Италия

Совет наделен исключительно широкими полномочиями. Он обеспечивает координацию общей экономической и социальной политики государств-членов и наделен правом принятия обязательных решений. Совет ведает вопросами финансовой политики, имеет широкие полномочия в сфере общей внешней политики и политики безопасности, руководит сотрудничеством в области борьбы с преступностью и судопроизводства. Маастрихтский договор предусмотрел возможность созыва Совета на уровне глав государств и (или) правительств <1>. Совет, проходивший в таком составе, не следует путать с заседаниями Европейского совета. В отличие от порядка проведения Европейского совета заседания Совета Европейского союза на уровне глав государств и (или) правительств проходили согласно своей процедуре с принятием решений квалифицированным большинством голосов (Европейский совет принимал решения на основе единогласия или консенсуса).

<1> Известны по меньшей мере два таких случая. В мае 1998 г. Совет в составе глав государств и правительств принял решение, согласно которому 11 государств - членов ЕС были допущены к третьему этапу создания экономического и валютного союза и им разрешалось ввести единую валюту - евро. Второй случай - это принятие Советом в составе глав государств и правительств общей энергетической

политики ЕС в марте 2007 г.

Решения Совета облакаются в форму нормативных правовых актов, которые являются обязательными для государств-членов и могут быть оспорены в Суде ЕС.

Согласно Амстердамскому договору Совет был наделен правом принятия нормативных правовых актов по вопросам, регулируемым шенгенскими соглашениями, таким как визовая политика, миграция и убежище.

Совет наряду с Еврокомиссией и Европарламентом обладает законодательными функциями.

Согласно учредительным договорам решения в Совете принимаются единогласно, квалифицированным большинством голосов или простым большинством по процедурным вопросам.

Решения по важнейшим вопросам принимаются на основе принципа единогласия (главные направления развития Европейского союза, общая внешняя политика и политика безопасности, сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере, политика предоставления убежища и иммиграционная политика, политика экономической и социальной гармонизации, налоговая политика и т.д.). Единогласное голосование означает, что не должно быть голосов "против" при наличии кворума, равного простому большинству членов Совета, уполномоченных принимать участие в голосовании. При этом наличие воздержавшихся членов данного института не влияет на принятие решения.

Что касается квалифицированного большинства голосов, эта процедура принятия решений отличается большей сложностью. Она стала правилом при принятии важных решений политического характера, касающихся, например, мероприятий по завершению строительства единого внутреннего рынка. При применении этой процедуры каждое государство обладало в Совете числом голосов, отражающим численность населения, экономические показатели и ряд других факторов. Это так называемые взвешенные голоса, и такое голосование называлось взвешенным. Например, 15 государств Европейского союза имели в сумме 87 голосов. Германия, Великобритания, Италия и Франция имели по 10 голосов, Испания - 8, Бельгия, Греция, Португалия и Нидерланды - по 5, Австрия и Швеция - по 4, Дания, Ирландия и Финляндия - по 3 и Люксембург - 2 голоса. Получалось, что применительно к Германии один голос приходился примерно на 8 млн. человек населения, в то время как в Люксембурге он приходился примерно на 200 тыс. человек. Это обстоятельство, естественно, вызывало недовольство крупных государств Европейского союза.

Решение считалось принятым, если за него было подано 62 голоса из 87 (т.е. 71,26% общего числа голосов) и при условии, что предложение внесено Комиссией. Если решение принималось не на основании предложения Комиссии, необходимо, чтобы "за" было подано не менее 62 голосов при условии, что решение поддерживало не менее 10 государств-членов.

Важную роль в подготовке и реализации решений Совета играл Комитет постоянных представителей (для его обозначения часто используют аббревиатуру "Корепер" (от фр. **Coreper** - сокращенное название **Comite des representants permanents**). Каждое государство - член Союза имеет свое постоянное представительство, аккредитованное в Брюсселе. Постпреды в ранге послов государств-членов и образуют Комитет постоянных представителей. В рамках этого Комитета рассматриваются и утверждаются проекты почти всех решений, позже принимаемых Советом.

Существует генеральный секретариат Совета, занимающийся технической подготовкой сессий Совета, обеспечивающий внутреннюю деятельность его рабочих комитетов и органов.

Резиденция Совета находится в Брюсселе.

Возвращаясь к способам голосования в Совете, следует отметить, что после расширения Союза почти до 30 государств-членов могут создаваться ситуации, когда достигнуть согласия по тем или иным вопросам будет весьма сложно. Такие случаи могут парализовать деятельность Совета, а вместе с ней и дальнейшее развитие Европейского союза. Чтобы избежать этого и улучшить управляемость Союза, Ниццкий договор значительно увеличил количество сфер деятельности, решение по которым должно приниматься квалифицированным большинством голосов. При этом в данные сферы вошло приблизительно 30 направлений деятельности, решения по которым ранее принимались единогласно. В частности, это касается гражданско-правового сотрудничества, заключения соглашений по торговле услугами и интеллектуальной собственности и др.

Что касается взвешенных голосов, Ниццкий договор 2001 г. предусмотрел, что их распределение меняется и должно выглядеть следующим образом (табл. 1) <1>.

<1> Следует иметь в виду, что Болгария и Румыния тогда не были членами Европейского союза, поэтому их нет в таблице.

Таблица 1

Государства-члены	Количество	Страны-кандидаты	Количество
-------------------	------------	------------------	------------

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

Отныне квалифицированное большинство голосов определялось каждый раз в зависимости от количества присоединившихся государств. При этом любое государство-член могло потребовать проверить, охватывает ли квалифицированное большинство не менее 62% всего населения Европейского союза. Если выяснялось, что это не так, решение отклонялось.

Число проводимых заседаний Совета в нормативных актах не фиксируется. На практике оно весьма велико и в последние годы доходило до сотни в год.

8.2.2. Реформы Совета по Лиссабонскому договору

Совет министров и по Лиссабонскому договору остается важным институтом межгосударственного характера. Он формируется на той же основе, что и до ЛД.

В Лиссабонском договоре (ст. 16 ДЕС, ст. ст. 237 - 243 ДФЕС) уточняются его структура и компетенция.

Из новых моментов следует отметить официальное утверждение понятия "формации" (**formations**), представляющих собой секторальные группы или способы комплектования Совета в зависимости от обсуждаемых вопросов. По ЛД "Совет заседает в разных формациях". В договоре (п. 6 ст. 16 ДЕС), в частности, говорится о двух формациях - Совете по общим вопросам и Совете по иностранным делам. Совет по общим вопросам обеспечивает согласованность и преемственность в работе различных формаций всего Совета министров. Он также готовит заседания Европейского совета и обеспечивает последовательность работы и выполнение решений последнего, поддерживая связь с председателем Европейского совета и председателем Комиссии.

Совет собирается в составе министров иностранных дел (Совет по иностранным делам), а также секторальных групп министров транспорта, защиты окружающей среды, здравоохранения, образования, культуры и т.п. В п. 9 ст. 16 ДЕС говорится о том, что председательствуют на заседаниях секторальных групп (в формациях) Совета представители государств-членов согласно системе равной ротации.

В приложенной к ЛД Декларации об осуществлении председательства в Совете дополнительно к п. 9 ст. 16 ДЕС уточняется, что председательство в Совете, за исключением формации по иностранным делам, обеспечивается группами из трех государств-членов на протяжении периода в 18 месяцев. Речь

идет о председательстве государств в Совете, выражающемся также в руководстве "формациями" Совета, за исключением Совета по иностранным делам, которым по ЛД постоянно руководит Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности. Идея подобного "триумvirата" направлена на обеспечение лучшей координации между шестимесячными председательствами. Эти группы формируются на основе равноправной ротации государств-членов, с учетом их разнообразия и географического равновесия внутри Союза. Каждое государство - член группы обеспечивает по очереди председательство в течение шести месяцев во всех формациях Совета, за исключением формации по иностранным делам <1>. Статьей 2 цитируемой Декларации закрепляется положение о том, что председательство в Корепер осуществляется представителем государства-члена, которое председательствует в Совете по общим вопросам.

<1> Повторим, что Советом в составе министров иностранных дел руководит Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности.

С исторической точки зрения интересно отметить, что в Конституционном договоре имелось положение и о poste председателя каждой формации, назначаемого или избираемого на срок до одного года. Предполагалось, что председатели формаций министров будут составлять "команды председательств" (**equipes de presidence, team Presidency**) в Совете министров. Считалось, что введение постов председателей формаций увеличит эффективность работы всего института - Совета и сделает ее более стабильной.

У членов Европейского конвента по подготовке Евроконституции создалось, однако, впечатление, что в новой институциональной структуре Союза с учетом также дискуссии о poste "президента Европейского союза" появляется слишком много "председателей" или "президентов", работу которых, как это видно на примере планировавшегося состава Совета министров, никто не будет в состоянии координировать. Например, непонятно, кто при новой системе назначаемых на год председателей формаций возглавлял бы Корепер и множество других различных рабочих групп Совета министров <1>.

<1> При нынешних действующих учредительных договорах Корепер и рабочие группы возглавляют соответствующие представители государства, председательствующего в течение шести месяцев на основе ротации.

Очевидно, что увеличение количества различных председателей-президентов наряду с имеющимся председателем Комиссии и новым постом председателя Европейского совета скорее ухудшало бы эффективность работы Совета министров, да и всего Европейского союза.

В Лиссабонском договоре ничего не говорится о постоянном председательстве в формациях.

Наиболее существенные перемены в статусе Совета связаны с порядком принятия решений. Принятие решений квалифицированным большинством требуется для все большего круга вопросов. Однако в ЕС установлен довольно сложный порядок принятия таких решений. Рассмотрим его, учитывая также то, что согласно Протоколу о переходных положениях и п. 1 ст. 235 ДФЕС порядок принятия решений квалифицированным большинством в Совете применяется также и к Европейскому совету.

Решающее значение для нас имеет Протокол о переходных положениях, а точнее разд. II этого Протокола "Положения о квалифицированном большинстве".

Согласно положениям указанного Протокола квалифицированное большинство определяется по-разному до и после 1 ноября 2014 г.

До 1 ноября 2014 г. при голосовании по вопросам, требующим квалифицированного большинства, применяется так называемая система "взвешенных голосов". В Протоколе устанавливается, что голоса членов взвешиваются следующим образом.

Когда акты должны приниматься по предложению Европейской комиссии (ЕК), они являются принятыми, если собрали не менее 255 голосов, выражающих поддержку абсолютного большинства членов. В остальных случаях акты являются принятыми, если собрали не менее 255 голосов, выражающих поддержку не менее двух третей членов. При этом государства-члены, принявшие акт таким большинством, должны представлять не менее 62% всего населения Союза. Если последнее условие не выполнено, член Совета (или Европейского совета) вправе требовать, чтобы такое решение не применялось.

С 1 ноября 2014 г. вступают в действие новые положения - так называемая система "двойного большинства", поскольку она по-иному учитывает число государств, поддержавших решение, и число граждан Союза, представляемых членами соответствующего института при голосовании. Необходимо также учитывать, что для введения этой системы предусмотрен переходный период с 1 ноября 2014 г. по 31 марта 2017 г., в течение которого любой член Совета или Европейского совета вправе потребовать, чтобы голосование проходило по старой системе "взвешенных голосов", а не по новой системе

"двойного большинства". С 1 апреля 2017 г. новая система принятия решений квалифицированным большинством вступает в полную силу и возвращение к ней уже не будет допускаться.

Итак, решение считается принятым квалифицированным большинством по системе "двойного большинства", если одновременно <1>:

<1> Пункт 4 ст. 16 ДЕС, п. 2 ст. 238 ДФЕС.

- за него проголосовали по меньшей мере 55% членов института, включая как минимум 15 из них;
- в проголосовавших "за" государствах-членах сосредоточено не менее 65% населения Союза;
- решение принималось по предложению Комиссии или Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности.

В случае если решение принималось не по предложению ЕК или Высокого представителя, то первое условие усиливается. За решение должны проголосовать по меньшей мере 72 члена института ЕС. При этом предусматривается условие о блокирующем меньшинстве - группе членов, способных своими голосами "против" заблокировать принятие решения. Такое меньшинство должно включать как минимум четырех членов Совета или Евросовета.

Имеются и другие особенности, относящиеся к принятию решений институтами ЕС.

Итак, согласно Лиссабонскому договору в тех случаях, когда решения в Совете министров принимаются квалифицированным большинством, применяется процедура так называемого "двойного большинства". Для того чтобы решение было одобрено, необходимо, чтобы его поддержало определенное число государств и чтобы эти страны представляли определенное число граждан Европейского союза.

В том что касается распределения взвешенных голосов в Совете, то соответствующая таблица приведена в Протоколе о переходных положениях, являющемся приложением к Лиссабонскому договору. В табл. 2 приводится распределение взвешенных голосов в Совете согласно данному Протоколу.

Таблица 2

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

Если предложения вносятся Комиссией или Комиссией совместно с Высоким представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности, то для принятия положительного решения необходимо, чтобы его поддержало большинство государств-членов (не менее 55% членов Совета) и чтобы они представляли не менее 65% населения стран ЕС. Если предложение вносится не Комиссией и не Высоким представителем, решение принимается Советом министров при наличии квалифицированного большинства - не менее 72% членов Совета, представляющих государства-члены с населением не менее 65% от всех граждан Союза.

Таким образом, система принятия решений в Совете основывается на трех факторах: числе проголосовавших "за" государств, количестве принадлежащих им взвешенных голосов и демографическом критерии - совокупном населении этих государств.

Порядок принятия решений квалифицированным большинством определяется ст. 16 Лиссабонского договора (ДЕС).

Статьей 3 Протокола о переходных положениях определяется, что вышеприведенный порядок вступит в силу с 1 ноября 2014 г. Подразумевается, что это произойдет после проведения европейских парламентских выборов, как это определено в ст. 14 ДЕС. Считается также, что к указанной дате будет сформирован состав Комиссии на новый пятилетний срок. Как представляется, смысл переноса вступления в силу вышеописанного порядка принятия решений в Совете министров на пять лет в том, что к 1 ноября 2014 г. должны быть урегулированы спорные и нерешенные проблемы с формированием Европейского парламента и особенно Европейской комиссии.

Следует напомнить, что вышеприведенная таблица распределения взвешенных голосов и порядок принятия решений относится не только к Совету министров. Как выше отмечалось, таблица отображает также взвешенные голоса в Европейском совете. Стало быть, для двух важнейших институтов действует одна и та же таблица (во французской юридической литературе - "сетка" (**la grille**)) распределения по странам взвешенных голосов. Равным образом порядок принятия решений квалифицированным числом голосов относится также к Европейскому совету.

Уместно также напомнить, что анализ системы принятия решений институтами Союза необходимо делать в увязке посвященного данному вопросу разд. III (ст. ст. 13 - 19) ДЕС с приложенным к ЛД Протоколом о переходных положениях.

Положения Лиссабонского договора, касающиеся механизма принятия решений Советом, говорят о трех временных периодах.

С момента вступления в силу ЛД до 1 ноября 2014 г. <1>.

<1> Протокол о переходных положениях. Статья 3.

Сохраняется система, одобренная Ницким договором. Решение, предложенное Комиссией, считается принятым, если оно набрало по меньшей мере 255 голосов. В других случаях решение считается принятым при минимум 255 голосов "за", если проголосовали по меньшей мере две трети государств-членов.

Любой член Совета (или Европейского совета) может сделать запрос относительно того, составляет ли население проголосовавших государств 62% населения всего Евросоюза. Если это не так, соответствующий акт не считается принятым.

С 1 ноября 2014 г. до 31 марта 2017 г.

Квалифицированное большинство определяется как по меньшей мере 55% числа государств (членов Совета), включая как минимум 15 из них, представляющих как минимум 65% населения Евросоюза (ст. 16 ДЕС). С комбинацией 55 - 65% достаточно трех крупных государств с населением более 35%, чтобы заблокировать решение. Чтобы избежать этого, предусмотрены определенные положения о том, что минимальное число блокирующих государств должно равняться четырем и что для принятия решения должно быть не менее 15 стран-членов.

Согласно ст. 238 ДФЕС в отступление от п. 4 ст. 16 ДЕС и при соблюдении норм, установленных Протоколом о переходных положениях, когда Совет не постановляет по предложению Комиссии или Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности, квалифицированное большинство с 1 ноября 2014 г. определяется как не менее 72% членов Совета, представляющих государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65% населения Союза.

После 1 апреля 2017 г.

Значительно (приблизительно на 20) возрастает количество областей, в которых решения вместо единогласия будут приниматься квалифицированным большинством.

Среди них свобода учреждения, валютная политика, транспорт, Пространство свободы безопасности и правосудия, культура, общая торговая политика, институциональные положения (комитология, создание специализированных судебных палат, назначение членов правления ЕЦБ), организация и функционирование Европейской дипломатической службы, статут Европейского агентства

обороны, назначение председателя Европейского совета и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности, соглашение о выходе государства из Союза и др.

В то же время в том, что касается расширения голосования квалифицированным большинством, есть некоторые особенности, касающиеся уголовно-правовой сферы, налоговой политики, социального обеспечения и ограничения финансовых расходов ЕС на срок до пяти лет.

Эти особенности позволяют, в частности, Великобритании и Ирландии не участвовать в мероприятиях по созданию Пространства свободы, безопасности и правосудия, а всем членам ЕС использовать право вето в Европейском совете.

Совет принимает десятки и сотни обязательных нормативных актов, однако уступает по данным количественным показателям Европейской комиссии.

Глава 9. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ

9.1. Статус Европейской комиссии и ее роль в институциональной структуре ЕС

В различных зарубежных и отечественных источниках Европейскую комиссию (ЕК) называют "стражем учредительных договоров", "символом", "сердцем", "двигателем" или "мотором" институциональной европейской архитектуры. Данный институт в значительной мере отличает прежние сообщества и Европейский союз от других международных организаций.

Европейская комиссия - ведущий институт Европейского союза, который осуществляет повседневное оперативное управление делами Союза и без участия которого практически не принимается ни одно важное решение, обязывающее Евросоюз. Комиссия воплощает в себе наднациональное начало в европейском строительстве. Она совместно с Судом ЕС призвана защищать интересы европейской интеграции от посягательств со стороны государств - членов ЕС. Комиссия, как и Суд, выполняет функции стража европейской законности, добиваясь выполнения постановлений как первичного, так и производного (вторичного) права.

Комиссия принимает решения на основе коллегиальности, т.е. коллективно, простым большинством голосов ее членов.

Она была задумана, чтобы представлять в условиях полной независимости общие европейские интересы перед лицом всех государств - членов прежних европейских сообществ и Союза.

Комиссию нередко сравнивают с правительством, поскольку она играет решающую роль в управлении делами Союза. ЕК, в частности, распоряжается кредитами по бюджету, обладает законодательными функциями. В законодательной области ее называют "мотором", поскольку именно Комиссия предлагает "законопроекты" (т.е. делает предложения), которые, пройдя затем через Европейский парламент и Совет, становятся обязательными решениями.

Комиссия обеспечивает осуществление общих политик, например общей сельскохозяйственной политики, исполняет бюджет и управляет программами Евросоюза. В ходе конкретной реализации общих политик и программ Комиссия широко пользуется помощью национальных администраций государств-членов.

Однако как Евросоюз не является государством, так и Еврокомиссия не представляет собой аналога национальному правительству.

Утверждение состава ЕК производится на основе взаимного согласия межправительственных по характеру Европейского совета и Совета и представляющего граждан и народы Союза наднационального Европейского парламента.

Заседания Комиссии проводятся еженедельно. Решения принимаются большинством голосов и выносятся от имени всей Комиссии. Она осуществляет свои функции в соответствии с политическими ориентирами, устанавливаемыми ее председателем. В Комиссии существует строгое иерархическое подчинение ее членов председателю: он распределяет обязанности между членами Комиссии и может пересматривать это распределение. Председатель ЕК - член Европейского совета. Под руководством председателя работает генеральный секретарь Комиссии и его аппарат.

Комиссия, во-первых, играет роль "хранителя" Евросоюза и его правовой системы; во-вторых, является "мотором", обеспечивающим дальнейшее развитие интеграционных процессов; в-третьих, она административная инстанция, осуществляющая исполнительную власть на основании и во исполнение права ЕС.

9.2. Порядок формирования и состав Комиссии

Формирование Европейской комиссии, согласно п. 7 ст. 17 ДЕС, происходит следующим образом.

С учетом расстановки политических сил в Европейском парламенте, сложившейся после выборов, Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает Европейскому

парламенту кандидата на должность председателя Комиссии. Данный кандидат избирается Европейским парламентом большинством голосов членов, входящих в его состав. Если данный кандидат не получает требуемого большинства, то Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, в течение 1 месяца предлагает нового кандидата, который избирается Европейским парламентом согласно аналогичной процедуре.

Совет по согласованию с избранным председателем Комиссии утверждает список других лиц, которых он предлагает назначить членами ЕК. Отбор этих лиц производится исходя из предложений, сделанных государствами-членами. Далее председатель Комиссии, Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности и остальные члены Комиссии представляются в качестве коллегии на голосование в Европейский парламент для получения одобрения. На основании такого одобрения Комиссия назначается Европейским советом, постановляющим квалифицированным большинством.

Таким образом, Лиссабонский договор сохраняет принцип получения Комиссией своего рода двух "вотумов доверия" со стороны Европарламента: сначала председателю, затем всей Комиссии в целом. Отказ в "вотуме доверия" со стороны ЕП может последовать в случае несогласия с кандидатурой хотя бы одного из будущих комиссаров.

Проектом Европейской конституции впервые было введено требование учитывать результаты выборов в Европейский парламент. Это положение перешло в Лиссабонский договор и, в принципе, должно приводить к избранию председателем Комиссии политика, принадлежащего к партии парламентского большинства <1>.

<1> В сентябре 2009 г. председателем Комиссии вновь стал Жозе Мануэл Дуран Баррозу - кандидат от Европейской народной партии, фракция которой наибольшая по численности в Европейском парламенте.

Комиссия коллегиально ответственна перед Европарламентом.

До "большого" расширения Союза 1 мая 2004 г. в Комиссию входили 20 членов. Их также именуют комиссарами (или еврокомиссарами). Пять государств - Великобритания, Германия, Испания, Италия и Франция - имели по два места, а остальные 10 - по одному. Надо отметить, что это давняя традиция: с самого начала существования Комиссии в нее входили по два представителя от государств с наибольшей численностью населения и по одному представителю от остальных стран. Еще в Парижском договоре об учреждении ЕОУС 1951 г. было записано, что в состав Высшего руководящего органа (предшественник Комиссии) должен входить "по крайней мере один гражданин от каждого государства-члена, но не может быть более двух членов, имеющих гражданство одного и того же государства". Этот принцип, просуществовав 50 лет, был заменен с появлением Ниццкого договора 2001 г. на другой принцип - "от одного государства - один комиссар", что было обусловлено предстоявшим расширением Европейского союза.

При составе ЕС в 27 государств-членов ЕК насчитывает 27 комиссаров. В установленное число членов Комиссии входит и ее председатель. Комиссия и ее члены назначаются сроком на пять лет.

Недавно это правило было нарушено <1>. Так, когда последний состав Комиссии из 20 членов был назначен в 2000 г., предполагалось, что срок ее работы должен завершиться в 2005 г. Однако в связи с вступлением в 2004 г. в Европейский союз 10 новых государств встал вопрос об изменении состава Комиссии с целью обеспечения представительства в ней новых государств.

<1> ЛД подтвердил правило, согласно которому срок полномочий Комиссии составляет пять лет. Сейчас он в результате вышеуказанного однократного изменения в 2004 г. совпадает со сроком проведения выборов депутатов Европарламента, которые избираются также на пять лет. Так, в 2009 г., когда проводились выборы в Парламент, был назначен и новый состав ЕК.

Руководство Европейского союза понимало, что после его расширения за счет вступления новых членов (в 2004 и 2007 г. появились 12 государств-"новичков") при существовавшей системе формирования Комиссия должна увеличиться до 32 членов, что ухудшит ее управляемость и эффективность. В этой связи еще при подготовке Ниццкого договора в него включили положение об ограничении начиная с 2005 г. представительства каждого государства-члена в Комиссии лишь одним комиссаром. На деле, как мы видим, это произошло раньше, т.е. с 2004 г. после "большого" расширения ЕС. Вначале комиссаров стало 25, а с 2007 г. с присоединением к Союзу Болгарии и Румынии - 27.

При такой численности ЕК, согласно Ниццкому договору, Совет на основе единогласия должен принять решение о числе комиссаров, которое будет меньше чем 27. В этом случае комиссары по договору должны назначаться на основе системы равноправной ротации.

Данное положение о сокращении состава Комиссии из Ниццкого договора перешло в текст Европейской конституции, затем в Лиссабонский договор. Согласно ЛД принцип "от одного государства -

один комиссар" должен действовать до 2014 г. Затем предусматривалось перейти к формированию сокращенного состава ЕК на основе принципа ротации (ст. 244 ДФЕС).

Однако Европейский совет на своем заседании в декабре 2008 г. принял решение сохранить и в будущем прежний принцип формирования - от каждого государства - один представитель.

В историческом плане интересно отметить, что заключительный перед принятием проект Конституционного договора 2004 г., как и предполагалось, при численности ЕС в тот момент в 25 государств определял состав Комиссии в 15 членов, включая председателя, министра иностранных дел в качестве вице-председателя и 13 европейских комиссаров, назначаемых на основе ротации. Однако данное положение накануне одобрения Конституции 18 июня 2004 г. подверглось принципиальному и неожиданному изменению.

Так, во вновь сформулированных положениях текста Конституции говорилось следующее.

Первая Комиссия, назначенная во исполнение Конституции, вместе с председателем ЕК и министром иностранных дел Союза, который будет одним из вице-председателей ЕК, включает гражданина каждого государства-члена.

По окончании мандата Комиссия, включая председателя и министра иностранных дел Союза, будет состоять из членов, число которых будет соответствовать 2/3 числа государств-членов, если только Европейский совет голосованием на основе единогласия не решит изменить эту цифру.

Поскольку решение о составе Комиссии в 2/3 членов должно приниматься Европейским советом, устанавливается, что он должен, в частности, под системой равной ротации понимать и учитывать справедливые демографические и географические критерии.

Вышеприведенные положения Конституции в основном перешли в Лиссабонский договор.

С точки зрения недавней истории интересно также вспомнить, что в ходе работы Конвента В. Жискара д'Эстен внес предложение о составе Комиссии в 15 членов. При этом согласно его предложению, председатель данного института должен иметь право подбирать комиссаров **независимо от их гражданства**. Подобное решение характеризовалось на Конвенте как самое "европейское" и даже "федералистское" по своей концепции. В ходе обсуждения данного предложения возникло опасение, что самые населенные государства-члены (Великобритания, Германия, Испания, Италия, Польша, Франция) постарались бы постоянно иметь своих представителей в Комиссии. Для этого они использовали бы численное преимущество своих депутатов в Европарламенте и в целом более серьезное политическое влияние в Союзе. У малых государств было бы меньше шансов на направление в Комиссию своих представителей.

Вышеуказанное предложение председателя Конвента не прошло, как не проходили и другие предложения "федералистского" толка. В подписанной Конституции, правда, сохранялась на будущее возможность определения численности Комиссии в 15 членов (точнее, две трети числа государств-членов), включая председателя и министра иностранных дел. Однако 13 комиссаров должны были подбираться на основе "системы равной ротации между государствами-членами". Естественно, что данная система, по сути, перешедшая в ЛД в качестве перспективы <1>, предполагала более редкое участие крупных стран в Комиссии, поскольку она исключает одновременное участие представителей двух подобных государств в одном и том же составе данного института.

<1> Как выше отмечалось, сейчас эта схема отменена на заседании Европейского совета в декабре 2008 г.

Дискуссия о количественном составе ЕК остается одной из наиболее длительных и сложных в истории Европейского союза. Сторонникам сокращенного состава противостояли те, кто выступал за состав Комиссии исходя из принципа "одно государство - один комиссар".

Нам важно запомнить, что сегодня Комиссия продолжает насчитывать 27 членов и представляется, что пока такая ситуация (от каждого государства - по одному комиссару) будет сохраняться достаточно долго.

Полезно повторить, что по Лиссабонскому договору устанавливался следующий порядок:

- с 1 ноября 2014 г. число членов Комиссии должно составлять две трети от количества государств-членов (18 комиссаров для Союза в составе 27 стран). Действует принцип равноправной ротации представителей государств согласно порядку, установленному Европейским советом (**пока это положение отменено**);

- Европейский совет на основе единогласия может изменить указанное число членов ЕК.

Как видим, **фактически Европейский совет уже воспользовался этим своим правом и подтвердил нынешнюю схему представительства в Комиссии: от одного государства - один представитель.**

Согласно тексту учредительных договоров члены Комиссии отбираются на основании их общей компетентности и европейской преданности из числа лиц, обеспечивающих гарантии своей независимости. Комиссия осуществляет свои обязанности полностью независимо.

Комиссары не должны получать указаний от своего правительства и обязаны руководствоваться интересами не своих государств, а интеграционных объединений. В этих целях члены Комиссии при вступлении в должность приносят торжественную присягу, в которой клянутся быть независимыми от своих правительств.

В результате вышесказанного может показаться, что национальная принадлежность (гражданство) членов Комиссии есть вещь вторичная. Однако, как отмечается некоторыми европейскими исследователями, на практике это не так. Каждое государство-член озабочено тем, чтобы его влияние ощущалось в Комиссии и его особые интересы в ней учитывались. В особенности это относится к так называемым малым странам, которые видят в "своем" комиссаре своего представителя в Брюсселе. К тому же продолжение политической карьеры бывшие члены Комиссии могут иметь лишь в стране, от которой они были направлены в Комиссию. В этом случае естественно и очевидно, что в своих странах их успешная карьера будет зависеть от активности, с которой они в качестве комиссаров защищали и национальные интересы своей страны.

Чтобы не быть голословными, приводим точку зрения французского автора. Конечно, пишет он, ни одно государство не дает инструкций комиссару - своему гражданину, и все комиссары регулярно напоминают о своей независимости. Однако в Комиссии каждый комиссар рассматривается в качестве представителя направившей его страны. Лицемерие очевидно. Оно проявляется даже в лексиконе. Так, комиссар, говоря о своей стране, стыдливо произносит: "государство-член, которое я лучше всего знаю", и от имени этого "углубленного знания" он выступает, чтобы защитить национальные интересы <1>.

<1> Poncins Etienne, de. Le Traite de Lisbonne en vingt-sept cle. Paris, 2008. P. 152.

Внутренний регламент Комиссии делает особый упор на добропорядочное и скромное поведение комиссаров и подтверждает несовместимость этого поста с другими оплачиваемыми и неоплачиваемыми должностями. Честность и добропорядочность вменяются в обязанность членам Комиссии не только в период официального исполнения ими должностных обязанностей, но и после отставки. Нарушение этой обязанности, констатируемое Судом ЕС, может повлечь за собой отставку члена Комиссии или лишение его права на пенсию или на иные льготы и привилегии, связанные с осуществлением этой должности.

На практике членами Комиссии назначаются бывшие главы национальных правительств и бывшие министры. Каждый член Комиссии возглавляет определенное направление и руководит работой соответствующих административных служб.

По истечении срока полномочий председатель, как и любой член ЕК, может быть назначен повторно.

Председателем ЕК с 1999 по 2004 г. был бывший итальянский премьер-министр Романо Проди. После отставки с поста председателя Комиссии он вновь стал премьер-министром Италии до прихода на этот пост С. Берлускони. В 2004 г. председателем Комиссии стал бывший премьер-министр Португалии Ж.М.Д. Баррозу. В сентябре 2009 г. он был переизбран Европарламентом на второй пятилетний срок <1>.

<1> Впервые в истории ЕС одна и та же кандидатура возглавляет Комиссию два срока подряд.

Решение об отказе в доверии Комиссии принимается Европейским парламентом. Вотум недоверия со стороны ЕП влечет отставку Комиссии в полном составе. Отрешение от должности (принудительная отставка) отдельных комиссаров допускается по решению Суда ЕС или по требованию председателя Комиссии.

Пока не было ни разу формального отказа в доверии Комиссии, однако известен случай марта 1999 г., связанный с обвинениями отдельных ее членов в злоупотреблениях, повлекший политический кризис <1> и коллективную отставку ЕК в полном составе во главе с Жаком Сантером. Из 20 членов этого состава Комиссии на новый срок были переназначены лишь шестеро.

<1> Поводом к нему послужила информация о назначении по инициативе члена Комиссии француженки г-жи Эдит Крессон личного дантиста в состав своего кабинета.

С принятием Ниццкого договора была значительно усилена власть председателя ЕК, что являлось необходимой мерой для обеспечения сплоченной работы Комиссии, которая насчитывала более 20 членов.

Эта тенденция по усилению власти председателя сохраняется и в Лиссабонском договоре. Как и ранее, согласно Лиссабонскому договору председатель Комиссии должен распределять портфели среди ее членов и вправе перераспределять обязанности в течение мандата Комиссии (п. 6 ст. 17 ДЕС, ст. 248 ДФЕС). Член Комиссии подает в отставку по требованию председателя. Таким образом, ЛД

предоставляет право председателю потребовать от любого комиссара уйти в отставку. Предварительного голосования и согласия на это других членов Комиссии не требуется.

На основании принципа коллегиальности ЕК несет коллективную ответственность за принимаемые ею решения. Работа Комиссии носит весьма закрытый, конфиденциальный характер.

9.3. Полномочия Европейской комиссии

9.3.1. Полномочия, задачи и функции ЕК

Комиссия в рамках учредительных договоров и во исполнение их предписаний организует и направляет деятельность, входящую в компетенцию Европейского союза, высказывает рекомендации и дает заключение по всем вопросам, составляющим предмет учредительных договоров. Она наделена следующими **полномочиями**:

1) указывает государствам - членам ЕС на неисполнение ими обязательств, установленных учредительными договорами или нормами вторичного права. Комиссия может обратиться в суд ЕС с иском о неисполнении обязательств государством и попросить о наложении на ответчика штрафных санкций. Решение Суда подлежит обязательному исполнению;

2) проводит расследования и проверку документов, счетов и других материалов в рамках исполнения учредительных договоров;

3) обладает правом законодательной инициативы. По общему правилу все основные нормативные правовые акты, принимаемые Советом или Советом совместно с Парламентом, рассматриваются на основе предложений, вносимых Комиссией;

4) обладает собственной распорядительной властью и участвует в принятии решений другими институтами, прежде всего Советом и Парламентом. Наконец, она обеспечивает исполнение решений Совета.

ЕК вправе накладывать санкции в виде штрафов на предприятия за нарушения отдельных норм права ЕС, в частности, в сфере права конкуренции (антимонопольного права). Контроль за применением штрафных полномочий ЕК осуществляет Суд ЕС.

Большое значение Комиссии в системе институтов Евросоюза в определенной мере объясняется также тем, что под ее началом действует административный аппарат из более чем 30 тыс. профессиональных чиновников. Кроме того, свыше 2 тыс. человек заняты в различных исследовательских подразделениях, статистических службах, других специализированных агентствах и органах. Таким образом, именно Комиссия обладает всеми необходимыми кадрами и ресурсами, позволяющими обеспечить достаточно квалифицированную подготовку и отработку проектов решений.

Согласно п. 1 ст. 17 ДЕС в задачи (функции) Европейской комиссии входят <1>:

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова "Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями" включен в информационный банк.

<1> Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 134 - 137.

1) **продвижение общих интересов Союза и разработка в этих целях соответствующих инициатив.** Таким образом, Комиссия должна выявлять общие интересы ЕС и продвигать их, выступая с инициативными предложениями перед Европейским парламентом, Советом и Европейским советом. По общему правилу законодательные акты могут издаваться только по предложению Комиссии;

2) **надзор за применением права ЕС под контролем Суда Европейского союза.** При обнаружении противоречащих нормам права ЕС действий и фактов бездействия государств ЕК уполномочена возбуждать расследование и привлекать государства к ответственности перед Судом ЕС. Самостоятельно наказывать государства Комиссия пока не может. Надзорная функция обеспечивает этому институту роль "хранителя" европейского права. До вступления в силу ЛД эта прерогатива действовала только в рамках первой опоры. Впрочем, и по новому договору вне контроля Комиссии остается нынешняя сфера бывшей второй опоры - ОВПБ;

3) **исполнение бюджета и управление программами** (научно-техническими, образовательными и т.д.);

4) **координационная, исполнительная и управленческая функции.** К ним относятся содействие проведению консультаций и диалога между представителями работников и работодателей на европейском уровне, координация мероприятий государств в сфере социальной политики, участие в заседаниях министров государств зоны евро и др.;

5) **подготовка инициатив по составлению программ Союза в целях достижения межинституциональных соглашений.** Речь идет о договоренностях между институтами ЕС (ЕП, Советом и ЕК), заключаемых в письменной форме и публикуемых в "Официальном вестнике" Европейского союза;

6) **представительство Союза на международной арене** (за исключением ОВПБ). Представителями в рамках ОВПБ выступают председатель Европейского совета и Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности.

9.3.2. Полномочия Комиссии в сфере внешних связей. Комиссия и осуществление ОВПБ. Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности

В сфере внешних сношений Комиссия обладает значительными полномочиями. Она представляла прежние сообщества в их отношениях с третьими странами и с международными организациями. Во всех государствах, с которыми сообщества поддерживали дипломатические отношения, аккредитовалось постоянное представительство (делегация) Европейской комиссии, статус которого был близок к статусу национальных посольств. Главы иностранных дипломатических представителей вручали свои верительные грамоты главе государства, председательствующего в Совете, и председателю Комиссии.

Комиссия направляет рекомендации Совету по вопросам начала переговоров с третьими государствами и международными организациями, получает на основе своих рекомендаций директивные указания (полномочия или мандат) и сама проводит переговоры в рамках директивных указаний Совета.

ЕК управляет кредитами, предназначенными для помощи развитию (развивающимся странам), руководит общей торговой политикой, ведет переговоры о заключении торговых отношений на основании директивных указаний Совета.

До вступления в силу Лиссабонского договора в реализации внешней политики Европейского союза участвовали три субъекта: Комиссия, председательствующее государство и Высокий представитель по ОВПБ. Высокий представитель, которого в зарубежной литературе в шутку иногда называли "господин ОВПБ", проводил общую внешнюю политику и политику безопасности от имени Совета. Как выше отмечалось, этот пост был введен Амстердамским договором. С 1999 по 2009 г. данную должность занимал Хавьер Солана, бывший генеральный секретарь НАТО. После него 19 ноября 2009 г. на саммите ЕС Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности Союза была назначена бывший еврокомиссар по вопросам торговли баронесса Кэтрин Эштон (Великобритания) <1>.

<1> Вступила в должность 1 декабря 2009 г.

До вступления в силу Лиссабонского договора председательствовавшее в течение шести месяцев государство представляло Союз и выражало его позиции на международных конференциях и в международных организациях. Это государство председательствовало в Европейском совете и Совете, возглавляя формацию Совета по иностранным делам.

Председательствующее в Совете государство играет центральную роль в "тройке". До Амстердамского договора "тройка" состояла из председательств - действующего, бывшего и будущего. С Амстердамским договором состав "тройки" изменился и расширился. Она стала состоять из председательств - действующего, будущего, Высокого представителя по ОВПБ и председателя Комиссии. Таким образом, можно сказать, что состав ее усложнился и "тройка" превратилась в "четверку".

Указанные моменты, а также то, что председательствование государств в Совете меняется каждые шесть месяцев, препятствуют концентрации усилий и действий Союза на внешнеполитическом фронте. Считается, что эти факторы, в принципе, мешают Евросоюзу трансформировать свою экономическую мощь в мощь политическую. Очевидно, что они также наносят ущерб преемственности внешней политики ЕС.

Есть еще один фактор, важный для отношений Союза с внешним миром. Иностранные государства плохо понимают, с кем и с каким институтом надо иметь дело в ЕС. Данная проблема, в частности, отражена в названии монографии известного зарубежного специалиста-международника - "Есть ли у Европы адрес?" <1>. В специальной литературе традиционна также ссылка на Генри Киссинджера, который, иронизируя по поводу отсутствия европейского политического единства, однажды спросил, какой у единой Европы номер телефона.

<1> Roechlin J. L'Europe a-t-elle une adresse? Paris, 2003. 367 p.

В ЕС хорошо осознают имеющиеся проблемы. Важным новым моментом в развитии институциональной структуры Союза могло бы быть создание в рамках Комиссии поста министра иностранных дел. Это предложение, принятое Конвентом "Будущее Европы", было зафиксировано в проекте Конституции 2004 г. В ЛД в основном по требованию Великобритании от наименования поста министра иностранных дел отказались. В то же время его зафиксированными в Евроконституции весьма широкими полномочиями Лиссабонский договор наделил Высокого представителя <1> по иностранным делам и политике безопасности.

<1> В иностранных текстах - haut representant (фр.), high representative (англ.) В русскоязычной специальной литературе именовался до ЛД Высоким представителем по ОВПБ, который согласно своему статусу должен был лишь "помогать" государству, председательствующему в Совете. Таким образом, прежняя должность Высокого представителя в определенном смысле была лишь дополнением к посту генерального секретаря (руководителя аппарата) Совета.

КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова "Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями" включен в информационный банк.

Заметим, что в связи с увеличением объема его полномочий по ЛД и чтобы отличать эту должность от прежней, существующей до вступления ЛД в силу, отечественные ученые предложили в отличие от прежнего Высокого представителя по ОВПБ данное должностное лицо именовать на русском языке **Верховным** представителем по иностранным делам и политике безопасности (см.: Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 159 - 160).

Согласно Лиссабонскому договору Высокий (или Верховный) представитель концентрирует в своих руках основные нити подготовки и реализации всех мероприятий Союза на международной арене как в рамках ОВПБ, так и по другим направлениям внешней политики Союза, включая внешнеэкономические связи.

До вступления Лиссабонского договора в силу внешняя политика Союза осуществлялась Высоким представителем по ОВПБ, ответственным перед Советом министров, комиссаром по внешним сношениям и главой государства (а также министром иностранных дел), председательствующего в Союзе в течение шести месяцев. Высокий представитель проводил общую внешнюю политику и политику безопасности, представлявшую собой в "эмбриональном" виде общеевропейскую внешнюю политику. Комиссар по внешним сношениям был занят в основном управлением суммами, выделенными на помощь развитию (т.е. развивающимся странам). Председательствующее государство руководило Советом с участием министров иностранных дел и осуществляло контакты с лидерами третьих стран. Как отмечалось выше, какой-либо координации между перечисленными институтами не существовало. Иностранные партнеры Союза в этой связи сталкивались с большими проблемами, плохо разбираясь в сложностях вышеописанной системы внешнеполитических и дипломатических институтов.

Это послужило толчком для возникновения идеи объединения внешнеполитических функций в одних руках - по Конституции министра иностранных дел Союза, по Лиссабонскому договору - Высокого (Верховного) представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности - ИДПБ.

Назначение Высокого представителя, обладающего широкими полномочиями, - одна из главных новаций ЛД. Он объединяет функции бывшего Высокого представителя по ОВПБ, комиссара ЕК по внешним сношениям и министра иностранных дел председательствующего государства в "формации" Совета по иностранным делам. Иными словами, по ЛД Высокий представитель занимает "три кресла" - вице-председателя ЕК, председателя формации Совета по иностранным делам <1> и уполномоченного Совета по ОВПБ. Считается, что это должно способствовать более сплоченной общей внешней политике Союза и что наряду с введением по ЛД поста постоянного председателя Европейского совета наконец у объединенной Европы появятся, образно говоря, "единый адрес и телефон".

<1> Ранее им был министр иностранных дел председательствующего государства.

Согласно ЛД Высокий представитель назначается Европейским советом на основе квалифицированного большинства голосов с согласия председателя Комиссии (ст. 18 ДЕС). Он ответствен перед Европейским советом, который наделен правом сместить его с соблюдением той же процедуры, что требуется для назначения. Одновременно Высокий представитель - полноправный член Комиссии в ранге вице-председателя (заместителя председателя Комиссии). В составе Комиссии он проходит процедуру утверждения Европарламентом и вместе со всеми членами Комиссии уходит в

отставку в случае выражения Парламентом вотума недоверия.

Согласно ст. 6 упоминавшегося выше Протокола о переходных положениях полномочия Генерального секретаря Совета - прежнего (до ЛД) Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, а также заместителя генерального секретаря Совета завершились с вступлением в силу Лиссабонского договора. Все эти посты заменены одним постом - Высокого представителя Союза по ИДПБ.

Таким образом, Высокий представитель, с одной стороны, - член Комиссии и один из заместителей ее председателя. Члены Комиссии после вступления в силу Лиссабонского договора остаются на своих постах до истечения срока своих полномочий. В то же время со дня назначения Высокого представителя полномочия комиссара, имеющего одинаковое с Высоким представителем гражданство (или подданство), прекращаются. Именно Высокий представитель и будет членом Комиссии от "своего" государства <1>.

<1> Так, Кэтрин Эштон, назначенная в Еврокомиссию от Великобритании, вступив в должность Высокого представителя по ИДПБ, перестала исполнять обязанности еврокомиссара по вопросам торговли.

С другой стороны, согласно ЛД, Высокий представитель стал председателем "формации" Совета, ответственной за выработку внешней политики ЕС - Совета по иностранным делам. Таким образом, данное должностное лицо принадлежит к руководству сразу двух политических институтов - Комиссии и Совета.

Согласно ст. 27 ДЕС Высокий представитель своими предложениями вносит вклад в разработку ОВПБ и обеспечивает реализацию решений Европейского совета и Совета. Он наделяется правом наряду с каждым из государств-членов от своего лица (единолично) вносить на рассмотрение Совета любой вопрос, относящийся к ОВПБ, а также представлять Совету инициативы и предложения (ст. 30 ДЕС). При этом Высокий представитель действует независимо от Комиссии или при ее поддержке.

В случаях, требующих быстрого решения, он по собственной инициативе либо по запросу государства-члена созывает внеочередное заседание Совета по иностранным делам в течение 48 часов или, в случае абсолютной необходимости, - в более короткий срок.

При осуществлении своих полномочий Высокий представитель имеет в своем распоряжении "европейскую службу внешнеполитической деятельности".

Еще в ходе работы Конвента по выработке проекта Евроконституции была принята Декларация о создании европейской службы внешнеполитической деятельности, положения которой почти дословно воспроизводит п. 3 ст. 27 ДЕС.

Данная служба действует в сотрудничестве с дипломатическими службами государств-членов и состоит из чиновников Комиссии, генерального секретариата Совета министров и персонала, откомандированного национальными дипломатическими службами. Организация и функционирование Европейской службы устанавливаются решением Совета, которое принимается по предложению Высокого представителя после консультации с Европейским парламентом и одобрения Комиссии.

Согласно одной из деклараций, принятых по итогам Межправительственной конференции государств ЕС 2007 г., Высокому представителю по ОВПБ, Комиссии и государствам-членам предписывалось начать подготовку к созданию Европейской службы внешнеполитической деятельности в период после подписания Лиссабонского договора. Можно предположить, что такая работа активно ведется.

В завершение главы о Европейской комиссии можно сделать следующие выводы.

Наиболее населенные страны ЕС, которые были представлены в данном институте двумя своими комиссарами, еще в Ницце (при подготовке Ницкого договора) согласились на формирование Комиссии, исходя из принципа "от каждой страны - по одному комиссару". Казалось бы, государства-члены согласились на более демократичный способ формирования данного института. Однако если исходить из существующих ныне 27 государств - членов Союза, то получается, что шесть комиссаров происходят из наиболее крупных государств, составляющих 70% населения Союза, 10 членов Комиссии представляют страны, насчитывающие 23% населения, и 11 комиссаров - выходцы из государств, составляющих менее 7% граждан Союза. Отметим также, что представители шести стран - основателей сообществ составляют лишь менее четверти состава Комиссии, тогда как комиссары 12 новых членов составляют около половины, т.е. 44% данного института.

Приведенные данные позволяют предположить, что крупные государства - члены ЕС имеют основания быть недовольными уменьшением их влияния в Комиссии. Возникает вопрос о справедливости представительства в Комиссии населения крупных стран, стало быть, о легитимности данного института. Неизвестно, какова будет реакция общественного мнения таких крупных стран, как Германия, Франция и Великобритания, в отношении спорных решений, которые будут приниматься Комиссией подобного состава.

Наконец, при представительстве "один комиссар - от каждого государства" пока остается нерешенной задача повышения эффективности и управляемости Комиссией, которая была поставлена еще накануне принятия Ниццкого договора.

При сокращении в будущем состава данного института до двух третей от числа членов, как это еще недавно предполагалось, также существовала бы проблема легитимности Комиссии и справедливого представительства государств в этом институте.

Глава 10. ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ

10.1. Место и роль Европейского парламента в ЕС

Согласно первоначальным договорам, учреждавшим европейские сообщества, Европейский парламент (ЕП) был задуман как совещательная ассамблея консультативного характера, состоящая из представителей национальных парламентов государств-членов. В Договоре об учреждении ЕЭС 1957 г. он назывался Ассамблеей. Позднее (с 1962 г.) ее стали называть Европейским парламентом. Впервые юридически термин "Европейский парламент" нашел официальное закрепление с принятием Единого европейского акта 1986 г. Правомерно сказать, что Ассамблея не играла значительной роли в деятельности сообществ.

С 1979 г., когда состоялись первые прямые выборы в ЕП, этот институт эволюционировал, приобретая также функции законодательного, бюджетного и политического характера, которыми обладает и поныне.

Европейский парламент был задуман как представительный орган европейских сообществ и Европейского союза <1>. В соответствии с Договором об учреждении Европейского сообщества он состоит "из представителей народов государств, объединившихся в Сообщество" (ст. 189). Согласно Лиссабонскому договору 2007 г. положения об институциональной структуре были перенесены в Договор о Европейском союзе и по его ст. 14 "Европейский парламент состоит из представителей **граждан** Союза" (выделено мной. - **М.Б.**).

<1> В отечественных средствах массовой информации порой путают рассматриваемый нами институт Европейского союза - Европейский парламент с Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) - органом совершенно другой организации. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, т.е. российские парламентарии на полномочной основе участвуют в работе ПАСЕ, поскольку РФ является государством - членом Совета Европы (СЕ). В то же время они не принимают участия в работе Европарламента, так как Россия не член Европейского союза. Термин "европарламентарии" относится обычно к депутатам Европарламента, а не к парламентариям, заседающим в ПАСЕ.

Эти положения существенно отличают институциональную структуру Союза от структур других международных межправительственных организаций. В некоторых работах содержится утверждение, что процедура выборов в Европарламент делает похожим Европейский союз на государство. Однако не будем забывать, что в федеративном государстве парламент, как правило, состоит из двух палат. Нижняя палата представляет народ в целом, в то время как верхняя - субъекты федерации (конкретный пример тому российский парламент - Федеральное Собрание).

Европейский парламент обладает однопалатной структурой, и он не осуществляет представительства народа Европейского союза в целом (эта общность пока не сформировалась), а выполняет функцию представительства народов (граждан) каждого из государств-членов.

При этом депутаты объединены не в национальные делегации, а (согласно Маастрихтскому договору) в политические группы или фракции, создаваемые на основе общих политических интересов.

После выборов в июне 2009 г. в Европарламенте насчитывается около восьми политических групп <1>: Европейская народная партия (относительное большинство - 267 мест), Европейская социалистическая партия, Европейская партия либеральных демократов и социалистов, "зеленые", Объединенные европейские левые и др. <2>.

<1> Всего в общеевропейских выборах 2009 г. участвовали 17 различных партий.

<2> Количество политических групп в ЕП и точное название партий могут различаться в зависимости от источников и перевода на русский язык.

В 1976 г. государствами-членами было достигнуто соглашение о проведении прямых выборов в Ассамблею на основе применения всеобщего избирательного права. Оно было оформлено решением Совета, принятым в том же году. Полезно повторить, что первые прямые выборы в состав Европейского парламента состоялись в 1979 г.

По своей роли и полномочиям Европейский парламент в течение долгого времени оставался скорее консультативным органом, оказывающим не очень большое реальное воздействие на процессы принятия решений. Таким образом, в системе институтов сообществ и Союза Парламент по своей значимости уступал Совету и Комиссии.

Что касается основной тенденции, то из-за постоянной критики в связи с так называемым демократическим дефицитом, т.е. слабой связью интеграционных институтов с рядовыми гражданами, за прошедшие десятилетия происходит расширение полномочий Парламента и активизация его участия в работе интеграционных объединений.

Используя терминологию конституционного права, можно также сказать, что роль Европарламента в законодательном процессе увеличивается.

10.2. Функции и полномочия Европейского парламента

Европейский парламент обладает следующими функциями:

1) законодательной - в соответствии с Маастрихтским договором, и после уточнений, сделанных Амстердамским договором, все шире использовалась процедура совместного (с Советом) принятия решений (проект, подготовленный Комиссией и одобренный Советом, требовал для окончательного принятия одобрения со стороны Парламента); Ниццкий договор усилил совместную с Советом законодательную функцию Парламента;

2) бюджетной - Парламенту предоставлено право принимать или отклонять проект бюджета Союза в целом; в случае непринятия Комиссия и Совет вносят на утверждение Парламента новый проект бюджета;

3) политического контроля над деятельностью Комиссии - Совет и Комиссия обязаны предоставлять Европейскому парламенту доклады по итогам своей деятельности, а также итоговый годовой доклад о деятельности Европейского союза. Европейский парламент избирает председателя Комиссии и одобряет ее итоговый состав. Он вправе вынести ЕК вотум недоверия;

4) внешнеполитическими - Европейский парламент правом вынесения самостоятельных решений не обладает, однако на практике он довольно активно обсуждает различные международные проблемы по инициативе парламентских групп или отдельных депутатов. Дискуссии завершаются принятием деклараций (заявлений), которые не порождают прямых юридических последствий.

Таким образом, наряду с Советом Парламент обладает законодательной и бюджетной функциями, осуществляет политический контроль над деятельностью Комиссии, обсуждает проблемы международного характера, **принимая по итогам дебатов декларации, не имеющие юридической силы.**

Интересно отметить, что в ходе работы Конвента по выработке Евроконституции обсуждалось предложение ограничить сложившуюся практику Парламента по обсуждению различных международных проблем на том основании, что она поддерживает иллюзию особых его полномочий во внешней и внутренней политике государств-членов - области, в которой на деле Европарламент никакими правами не наделен. Парламенту предлагалось, учитывая укрепление его законодательных возможностей, ограничиваться лишь сферами его прямой компетенции. Однако, как отмечают некоторые западные эксперты, не было гарантии, что Парламент прислушается к указанному разумному призыву, поскольку в этом плане какой-либо контроль над данным институтом отсутствует и к тому же никакой иной институт или орган ЕС не захочет конфликтовать с ним по этому поводу.

Согласно Лиссабонскому договору (ст. 14 ДЕС) Парламент наделен совместно с Советом законодательными и бюджетными функциями, а также функциями политического контроля и консультативными. По предложению Европейского совета он избирает председателя Комиссии. Как и прежде, Парламент сохраняет право утверждения бюджета всей организации. Он также наделен правом большинством в две трети поданных голосов объявлять вотум недоверия всему составу Европейской комиссии, включая входящему в нее Высокому представителю Союза по иностранным делам и политике безопасности, который является одновременно одним из заместителей председателя Комиссии.

С принятием Лиссабонского договора компетенция и роль Европейского парламента в "институционном треугольнике" (ЕК, Совет, ЕП) существенно возрастают. Он вотирует (голосует, принимает голосованием) наравне с Советом все проекты законодательных актов. **Совместное решение становится общей законодательной процедурой** <1> (см. ст. 294 ДФЕС), процедура сотрудничества упраздняется, совпадающее положительное заключение отныне называется "одобрением", консультативная процедура сохраняется.

<1> Общая (обычная, ординарная) законодательная процедура (ст. 294 ДФЕС) включает голосование квалифицированным большинством в Совете ЕС и совместное решение Совета и Европейского парламента. Наряду с данной процедурой существует специальная законодательная процедура, когда Совет принимает решение на основе единогласия либо квалифицированным

большинством после одобрения Европейским парламентом или консультации с этим институтом.

Лиссабонский договор значительно расширяет сферу применения процедуры совместных решений, отныне называемую "общей" (в некоторых российских источниках - "обычной") законодательной процедурой, которая уравнивает Европейский парламент с Советом. Это расширяет и усиливает полномочия ЕП. В рамках такой процедуры принимаются решения в 27 областях, в частности, по внутреннему рынку, ЭВС, юстиции и внутренним делам, Суду ЕС, бюджету, торговым соглашениям, сельскому хозяйству, спорту, энергетике. Усиливается роль ЕП и в рамках специальной законодательной и консультативной процедур.

Лиссабонский договор усиливает роль Парламента при избрании председателя Комиссии. Так, при подборе и выдвижении кандидатуры на эту должность Европейский совет обязан учитывать результаты выборов в Европейский парламент (п. 7 ст. 17 ДЕС). Председатель ЕК **избирается** Парламентом.

Если согласно прежнему Договору о ЕС предложения об изменении учредительных договоров могли исходить лишь от правительств государств-членов или Комиссии, то по Лиссабонскому договору Европейский парламент также наделяется этим правом (п. 2 ст. 48 ДЕС).

Парламент наделяется равным с Советом правом одобрения годового бюджета ЕС в рамках специальной законодательной процедуры (ст. 314 ДФЕС).

В целом по новому договору под контроль Парламента подпадают более 40 направлений деятельности ЕС, к которым должна применяться общая законодательная процедура.

Полномочия Парламента усиливаются и в других сферах, к которым не применяется совместное решение.

10.3. Порядок формирования и состав Европейского парламента

Право избирать и быть избранными в Европейский парламент имеют граждане Европейского союза. Гражданами ЕС являются все лица, состоящие в гражданстве государств-членов. Гражданство Союза было введено Маастрихтским договором о ЕС. Этому институту также посвящена часть вторая Договора, учреждающего Европейское сообщество 1992 г. Правом избирать и быть избранными на выборах в ЕП граждане Союза наделяются независимо от места их проживания на территории Союза. Это означает, что гражданин Франции, проживающий на территории Италии и состоящий в гражданстве Европейского союза, пользуется правом избирать и быть избранным на тех же основаниях, что и граждане страны его проживания. Выборы проводятся в каждом из государств-членов в соответствии с национальным избирательным законодательством.

Срок депутатского мандата составляет пять лет. Досрочная вакансия депутатского мандата может иметь место в силу смерти депутата, добровольной отставки, лишения депутатского мандата. Решение о лишении мандата выносится большинством голосов списочного состава Парламента. Депутаты обладают привилегиями и иммунитетами, аналогичными тем, которые установлены для национальных парламентариев в государствах - членах ЕС.

Состав ЕП увеличивался с расширением сообществ и Союза. Несмотря на намерение Европейского парламента сдерживать численность депутатов (по Ниццкому договору их число должно равняться 732, по проекту Евроконституции - 750), их число на практике превышало запланированные данные. После вступления в ЕС 1 января 2007 г. Болгарии и Румынии численность депутатов ЕП равнялась 785.

По Лиссабонскому договору (п. 2 ст. 14 ДЕС) их число не превышает 750 плюс Председатель, т.е. 750 плюс 1. На деле сейчас (2012 г.) их число составляет 754, поскольку Германия вместо 96 располагает 99 депутатами <1>.

<1> <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

До "большого" расширения в 2004 г. каждое государство - член Европейского союза обладало в Европейском парламенте определенным числом мандатов, соответствующим прежде всего численности его населения (резидентов). Число представителей, избираемых в каждом государстве-члене, было определено в ст. 190 Договора о Европейском сообществе. Места распределялись следующим образом: ФРГ - 99 мест, Франция, Италия и Великобритания - по 87, Испания - 64, Нидерланды - 31, Бельгия, Греция и Португалия - по 25, Швеция - 22, Австрия - 21, Дания и Финляндия - по 16, Ирландия - 15, Люксембург - 6 мест. Очевидно, что подобное распределение мест было несовершенным. Приведенные цифры подтверждают: предоставленная квота мест в Европейском парламенте не была вполне адекватной численности населения страны. Например, один депутат, избираемый от четырех, самых населенных государств, представлял приблизительно 800 тыс. своих соотечественников. В странах со средним числом населения (Греция) один депутат избирался от 500 тыс. человек, в Ирландии - от 320 тыс. человек, а в Люксембурге - от 66 тыс. Таким образом, соотношение варьировалось от 1 до 12, а

представительство Великобритании, составлявшее 87 мандатов, оказывалось в 15 раз ниже нормы представительства Люксембурга, располагавшего шестью мандатами.

После вступления в Евросоюз 12 новых государств-членов (положение до июня 2009 г.) также можно было констатировать отклонения от принципа строгого пропорционального представительства в пользу наименее населенных стран и в ущерб крупным государствам ЕС. Так, например, депутат от Люксембурга представлял 72 тыс. граждан, в то время как его германский коллега - 829 тыс., итальянский - 662 тыс., шведский - 402 тыс. Ничего в этом плане принципиально не изменилось и после последних июньских выборов 2009 г.

Подобная ситуация, даже по оценке западноевропейских исследователей, была бы невозможной для национального парламента какого-либо демократического государства.

Следует отметить, что представительство депутатов в смысле соотношения с числом представляемых граждан на протяжении длительного времени сильно не меняется. Крен постоянно делается в сторону большего представительства наименее населенных государств Европы. Состав Парламента был и остается результатом системы убывающей (понижающейся) пропорциональности. Такой подход будет сохранен и в будущем. В п. 2 ст. 14 ДЕС, в частности, записано, что "представительство граждан обеспечивается способом убывающей пропорциональности". Этот принцип означает, что наиболее населенные государства-члены согласны иметь депутатских мандатов меньше, чем могли бы, учитывая численность их населения. Они добровольно идут на это в целях большего представительства наименее населенных стран. При этом под населением понимается число резидентов в каждом государстве-члене. Данные об их количестве ежегодно предоставляются Евростатом (Европейским статистическим агентством).

С тем чтобы исключить непрерывный рост числа мандатов по мере расширения Европейского союза, Амстердамский договор в свое время установил максимальный предел численности Европейского парламента. Независимо от дальнейшего расширения состава Союза согласно Договору общее число мандатов по Договору не должно было превышать 700.

Как выше отмечалось, Ниццкий договор, в свою очередь, установил максимальное число депутатов Европарламента в 732 человека. Данным Договором было предусмотрено также несколько иное распределение мест между государствами-членами и странами-кандидатами начиная со следующих выборов (табл. 3).

Таблица 3

Распределение мест
в Европейском парламенте по Ниццкому договору

Государства-члены	Количество мест	Страны-кандидаты	Количество мест
Австрия	17	Болгария	17
Бельгия	22	Венгрия	20
Великобритания	72	Кипр	6
Германия	99	Латвия	8
Греция	22	Литва	12
Дания	13	Мальта	5
Ирландия	12	Польша	50
Испания	50	Румыния	33
Италия	72	Словакия	13
Люксембург	6	Словения	7
Нидерланды	25	Чехия	20
Португалия	22	Эстония	6

Финляндия	13	-	-
Франция	72	-	-
Швеция	18	-	-

Естественно, что депутаты от новых стран-членов занимали свои места в Европейском парламенте лишь после их официального вступления в Европейский союз.

Интересно отметить, что в ходе работы Конвента по выработке Конституции для Европы его участники выдвигали предложения по уменьшению численного состава Парламента, который колебался между числами 500 и 600 депутатов. Обоснованием этого служила необходимость путем сокращения численности Европарламента повысить эффективность работы данного института. Компромиссом на Конвенте тем не менее стало число, близкое к согласованному в Ниццком договоре. Оно и было зафиксировано в п. 2 ст. I-19 заключительной версии проекта Конституционного договора 2004 г. в виде положения "не более 736".

Однако в ходе Межправительственной конференции, в результате которой 18 июня 2004 г. Конституционный договор был одобрен, в п. 2 ст. I-19 (Европейский парламент) было внесено следующее положение: "Европейский парламент состоит из представителей гражданок и граждан Союза. Их число не превышает 750...". Здесь же определялся минимальный предел количества мест от одного государства-члена - шесть депутатов вместо четырех, как это было ранее, и максимальный предел - 96 депутатов. Таким образом, принятым в июне 2004 г. проектом Конституционного договора максимальный численный состав Парламента устанавливался в 750 депутатов.

Следует заметить, что ранее даже меньшая численность (не более 736) оценивалась западными специалистами как сомнительный компромисс, который может стать препятствием для эффективной работы Парламента.

Предполагаемый численный состав Европейского парламента 2004 г. был отображен в приложенном к Конституционному договору Протоколе о представительстве гражданок и граждан в Европейском парламенте и распределении голосов в Европейском совете и Совете министров. Действие Протокола распространялось на период 2004 - 2009 гг.

Окончательный текст Конституционного договора, подписанного 29 октября 2004 г., в основном повторил вышеприведенные положения и цифры.

Любопытно, что из окончательного текста исчезло слово "гражданки" и в результате в Протоколе данное положение появилось в следующей редакции, которая позже была полностью воспроизведена в Лиссабонском договоре: "Европейский парламент состоит из представителей граждан Союза". По оценкам западных экспертов, это явилось определенным поражением представителей феминистских организаций, участвовавших в выработке Евроконституции.

Евроконституцией была определена процедура изменения состава Парламента решением Европейского совета, принимаемым на основе единогласия по инициативе Европейского парламента и при его одобрении. Задолго до европейских парламентских выборов 2009 г. Европейский совет должен был принять европейское решение, устанавливающее состав Европейского парламента.

В этой связи отметим, что в Европейском союзе решение многих наиболее спорных проблем часто оставляют на усмотрение Европейского совета, межправительственных конференций государств-членов или последующей практики, что позволяет избегать обострений в отношениях государств-членов из-за разницы в позициях. Думается, что в данном контексте откладывание решений на "потом" выглядит вполне оправданным.

Лиссабонский договор воспроизводит положения Евроконституции о минимальной и максимальной численности депутатов от одного государства соответственно 6 и 96. Общий состав Парламента Договором установлен в 750 депутатов плюс его председатель.

Следует отметить, что изначально депутатов, включая председателя, должно было быть 750, как, кстати, это было записано ранее в Конституции, однако Италия потребовала увеличить свое представительство в ЕП на одного депутата. Это требование было удовлетворено Европейским советом, принявшим в октябре 2007 г. "солмоново решение" предоставить Италии еще одно место в Европейском парламенте и исчислять его состав в 750 депутатов, не считая председателя.

После присоединения к ЕС Болгарии и Румынии 1 января 2007 г. до выборов в июне 2009 г. Европейский парламент насчитывал 785 депутатов. После выборов их стало 736.

Согласно Лиссабонскому договору (ст. 14 ДЕС) решение об изменениях количественного состава Парламента принимает Европейский совет на основе единогласия по инициативе Парламента <1>.

<1> Судя по всему, Европейский совет реализовал это право, поскольку согласно данным

официального сайта Европарламента число депутатов в 2012 г. составило 754 человека в связи с тем, что число депутатов от Германии вопреки соответствующему положению ЛД (п. 2 ст. 14 ДЕС) составляет не 96, а 99 человек.

Представительство государств будет пересматриваться накануне комплектования legislatures 2014 - 2019 г. с тем, чтобы учесть возможные демографические изменения и избежать традиционного острого торга о квотах представительства между членами ЕС.

10.4. Организация работы, сессии и пленарные заседания Европарламента

Европейский парламент проводит одну ежегодную **сессию**, которая предусматривается ежегодным планом его работы. Каждый год она начинается во вторник марта. Ежегодная сессия подразделяется на ежемесячные **пленарные заседания**, которые проводятся в Страсбурге. Таким образом, хотя и считается, что Европарламент находится на сессии в течение года, фактически он заседает раз в месяц в течение недели.

Помимо плановых пленарных заседаний ЕП может проводить дополнительные внеочередные заседания. По Лиссабонскому договору этот порядок сохраняется. Так, согласно ДФЕС (п. 2 ст. 229) Европейский парламент может собираться на внеочередные (или чрезвычайные) заседания по требованию большинства депутатов, по требованию Совета или Комиссии.

Внеочередные заседания ЕП и заседания комиссий Парламента проводятся в Брюсселе. Техническая работа производится секретариатом Европарламента, насчитывающим более 4 тыс. сотрудников, который, как и некоторые другие службы, размещается в Люксембурге. Очередные заседания ЕП, как выше отмечалось, происходят в Страсбурге, где для этой цели было построено специальное здание. Вне заседаний Европарламента, т.е. 307 дней в году, оно в основном пустует, что вызывает критику европейской общественности, требующей более рационального использования пустующих помещений.

Размещение служб в различных европейских городах и ежемесячные заседания Европарламента в Страсбурге - все это приводит к тому, что парламентарии почти непрерывно находятся в разъездах. По этой причине сами члены Парламента в шутку называют себя "бродячим цирком". Расходы, связанные с многочисленными переездами, исчисляются суммой в 200 млн. евро в год (данные 2009 г.) и компенсируются из бюджета Союза.

Жалование евродепутатов зависело от сумм, получаемых депутатами национальных парламентов соответствующих стран-членов, т.е. сильно различалось <1>. В ходе избирательной кампании 2009 г. СМИ сообщили о решении установить для депутатов ЕП единую сумму жалования в 7665 евро в месяц без учета уплаты налогов, что за вычетом налогов составляет 5,5 тыс. евро.

<1> Так, депутаты из Болгарии и Румынии получали 7 тыс. евро в месяц, в то время как их коллеги из Италии - 11 тыс. евро.

Следует отметить, что многие европарламентарии с самого начала выступали против переноса пленарных заседаний в Страсбург. В настоящее время в Европарламенте и околопарламентских кругах существует общественное движение "За единую штаб-квартиру Европы". Его сторонники, в том числе многие депутаты ЕП, выступают за концентрацию всей деятельности ЕП, да и некоторых других институтов, в одном месте - либо в Брюсселе, либо в Страсбурге. Заодно предлагается перевести в один из этих городов Суд ЕС из Люксембурга и Европейский центральный банк из Франкфурта.

Пока нет оснований полагать, что подобные призывы и предложения будут реализованы.

Глава 11. СУД ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ/СУД ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

11.1. Судебная система ЕС до Лиссабонского договора

11.1.1. Особенности судебной системы ЕС. Суд ЕС, СПИ, СДГС

В своей известной Декларации от 9 мая 1950 г. Робер Шуман предложил в рамках создания институциональной структуры будущего интеграционного объединения ЕОУС "пути необходимого обжалования решений" Высшего руководящего органа. Данное предложение легло в основу создания судебного учреждения сообщества. Так, на базе Парижского договора 1951 г. появился суд ЕОУС, который провел свое первое заседание в Люксембурге 10 декабря 1952 г.

С возникновением двух других европейских сообществ в 1957 г. суд ЕОУС трансформировался в единый Суд европейских сообществ.

С развитием интеграции и расширением состава сообществ нагрузка на Суд возрастала. Чтобы разгрузить суд ЕС, решением Совета от 24 октября 1988 г. дополнительно был создан Суд (Трибунал) первой инстанции европейских сообществ (СПИ или ТПИ), который взял на себя рассмотрение части споров. Однако готовящееся вступление в ЕС большей группы новых членов делало очевидным то, что СПИ, занимавшийся среди прочего рассмотрением исков административного (трудового) характера европейских служащих к институтам ЕС, не будет в состоянии справляться с объемом работы.

Ниццкий договор предоставил Суду ЕС право требовать у Совета создания судебных палат в качестве третьего (низового) звена судебной системы ЕС. На основании данного положения Ниццкого договора Совет своим решением от 2 ноября 2004 г. создал Суд (Трибунал) по делам гражданской службы Европейского союза (СДГС), который фактически начал функционировать в 2006 г. Он взял на себя рассмотрение споров между европейскими чиновниками и институтами ЕС. Так появилась первая из судебных палат - Суд по делам гражданской службы. За ним могут последовать другие специализированные суды. Их число не ограничивается.

Таким образом, до вступления в силу Лиссабонского договора судебная система ЕС выглядела следующим образом.

Суд европейских сообществ.

1. Суд европейских сообществ.

2. Суд первой инстанции.

3. Суд по делам гражданской службы.

Констатируем, что Судом ЕС называлась как вся судебная система сообществ и Союза, так и ее высшая судебная инстанция.

Все суды находились в столице Люксембурга в одном и том же здании. Позже в связи с постоянно ведущимся строительством и расширением "европейского квартала" <1> в г. Люксембурге различные судебные инстанции разместились в разных, специально построенных для них зданиях.

<1> В данном квартале расположены также здания Европарламента, Еврокомиссии, Счетной палаты, других институтов и органов ЕС.

Суд европейских сообществ (как судебная система) относился к числу главных институтов сообществ и Союза.

Если Совет, Комиссия и Европарламент квалифицируются исследователями в качестве политических институтов, то в отличие от них Суд ЕС - строго функциональный специализированный институт неполитического характера. Более того: какая-либо политическая деятельность членам Суда категорически запрещена.

Суд в своей работе руководствовался предписаниями учредительных и нормативных правовых актов сообществ. Его деятельность регулировалась, в частности, Уставом Суда, который был утвержден Протоколом, подписанным в Париже в 1951 г. применительно к Суду ЕОУС, и протоколами, подписанными в 1957 г. в Брюсселе применительно к Евратому и ЕЭС. Полезно повторить, что в том же году был создан единый Суд европейских сообществ.

Применительно ко всем политическим институтам указание на то, что они являлись одновременно институтами и сообществ, и Союза, проблем не вызывает. Что же касается Суда ЕС, то ситуация несколько иная. Дело в том, что юрисдикция Суда была неразрывно связана с применением права сообществ. Оно образовывало ведущую составляющую европейского права, но почти не применялось в рамках второй и третьей опор Союза, т.е. на практике Суд ЕС оставался институтом, осуществлявшим свою юрисдикцию почти исключительно в рамках европейских сообществ. Она не распространялась на те новые политики и формы сотрудничества, присоединение которых к сообществам и послужило юридическим основанием для образования в 1993 г. Европейского союза. Поэтому в официальных текстах он продолжал именоваться Судом европейских сообществ, а не Европейского союза.

По Лиссабонскому договору в связи с упразднением Европейского сообщества вся судебная система приобрела новое наименование - Суд Европейского союза.

В задачу Суда ЕС входит обеспечение единообразного толкования и применения европейского права. В результате деятельности Суда ему удалось обеспечить высокий авторитет своих судебных решений, которые стали одним из важнейших источников права ЕС.

Суд наряду с Комиссией выступает в роли стража европейского права.

11.1.2. Порядок формирования, состав, юрисдикция Суда ЕС, СПИ, СДГС. Виды исков. Преюдициальная процедура. Генеральные адвокаты

Члены Суда европейских сообществ/Европейского союза назначаются правительствами государств-членов сроком на шесть лет. Главные требования к судье - высокая профессиональная

квалификация и независимость. Перед вступлением в должность судья приносит присягу, в которой клянется осуществлять свои функции беспристрастно и с сознанием ответственности, а равно обязуется не разглашать секреты совещательной комнаты. Помимо принесения присяги судья подписывает заявление, в котором торжественно декларирует, что будет соблюдать соответствующие обязательства даже по завершении срока исполнения своих полномочий. Судья обязуется соблюдать правила добропорядочности и скромности, в том числе в отношении принятия предложений о работе даже после выхода в отставку.

В Суде ЕС сохраняется абсолютная секретность судебных дебатов. Решение выносится от имени Суда в целом. Работой Суда и его служб руководит председатель, избираемый сроком на три года. Уместно повторить, что резиденция Суда ЕС и всех его судебных инстанций находится в г. Люксембурге.

Итак, в связи с большой загруженностью прежнего Суда европейских сообществ был создан Суд (в зависимости от перевода - Трибунал) первой инстанции - СПИ. СПИ стал подчиненной и дополняющей Суд ЕС судебной инстанцией, призванной разгрузить Суд ЕС от менее важных дел.

В ведении Суда ЕС оставались наиболее важные проблемы: решение споров между государствами-членами, государствами-членами и институтами, между самими институтами, между частными лицами и Союзом.

Суд первой инстанции рассматривал трудовые споры <1>, иски частных лиц, предъявляемые к институтам сообществ.

<1> Сейчас они рассматриваются Судом по делам гражданской службы.

Решения, выносимые СПИ, могли быть обжалованы в суде ЕС. Решение последнего носило окончательный характер. Таким образом, суд ЕС являлся кассационной инстанцией при обжаловании решений суда первой инстанции.

Наличие судебной (юрисдикционной) защиты в лице соответствующих судебных учреждений - главное условие исполнения правовых норм субъектами конкретного права. Реализация основного массива норм европейского права, в том числе защита прав человека в случае их нарушения **институтами Европейского союза**, осуществлялась Судом европейских сообществ и Судом первой инстанции (СПИ) в сотрудничестве с национальными судами. При этом, как и в случае с Европейским судом по правам человека в Страсбурге, иерархическая соподчиненность судебных учреждений ЕС и национальных судебных органов отсутствовала. Иначе говоря, ни Суд ЕС, ни СПИ не являлись высшими инстанциями для национальных судов.

Учрежденный впервые как суд ЕОУС в 1952 г., первый судебный орган сообществ контролировал соблюдение условий Договора о ЕОУС, толковал и применял Парижский договор 1951 г., решал дела по спорам между предприятиями и Высшим руководящим органом.

Опыт ЕОУС был воспринят Римскими договорами 1957 г. Вначале предусматривалось, что каждое Сообщество будет иметь свой собственный суд. Однако идея "раздельной юстиции" быстро показала свою непрактичность и в конечном счете было решено для всех трех сообществ образовать единый Суд. Он стал рассматривать споры между Комиссией и государствами-членами, иски физических и юридических лиц. Договор о Европейском союзе 1992 г. расширил полномочия Суда ЕС, позволив ему налагать санкции на государства-члены. Суд ЕС с момента создания был институтом наднационального характера, независимым от государств-членов. Своими решениями Суд чаще всего защищал интересы сообществ и тем самым выступал против интересов отдельных стран.

Следует отметить, что государства-члены сохраняют свои судебные системы, функционирующие на базе национального права. О соотношении европейского права и национального права говорилось выше в соответствующих главах данной работы.

Главное предназначение Суда ЕС состояло в обеспечении единообразного истолкования и применения европейского права в том виде, как оно было закреплено в учредительных актах. Он также был призван защищать права и интересы физических и юридических лиц от возможного их нарушения со стороны институтов сообществ и Союза.

Своей деятельностью Суд в значительной мере способствовал сохранению и укреплению правопорядка в интеграционных объединениях.

Суд ЕС принимал **постановления** (решения) по искам, с которыми обращались частные лица и другие субъекты европейского права (государства-члены, институты сообществ), и **заключения**, юридически обязывающие запросившие мнение Суда институты или национальные судебные органы.

Суд ЕС, выступая во многих судебных ипостасях, был "един во многих лицах", и, учитывая сложный характер европейского права, он наряду с Судом первой инстанции действовал в различных сферах этого права.

Суд ЕС выносил решения по общим вопросам, касающимся полномочий сообществ и государств-членов, способствовал соблюдению основных прав и свобод человека и других общепризнанных принципов международного права и европейского права европейскими институтами.

Уместно напомнить, что Маастрихтский договор о Европейском союзе (1992), позже актуализированный в Амстердаме (1997), предусматривал соблюдение Союзом фундаментальных прав, гарантированных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и основанных на общих конституционных традициях государств-членов. Амстердамский договор позволил Совету налагать санкции на государство-член, например, лишая нарушителя пользования некоторыми правами, включая право голосования, из-за грубого и постоянного нарушения основных прав человека. Однако указанный Договор не содержал механизма предотвращения подобных нарушений фундаментальных прав.

Ниццкий договор 2001 г., в свою очередь, предусматривал, что Совет большинством в четыре пятых своего состава после соответствующего заключения Европейского парламента и заслушивания государства-члена был вправе констатировать существование явного риска грубого нарушения государством-членом основных прав и свобод, на которых основывается Союз. В этом случае Совет мог направить государству-нарушителю соответствующие рекомендации. Право инициативы для подобного решения принадлежало одной трети государств-членов, Комиссии и Европейскому парламенту.

Суд ЕС был наделен в целом весьма широкими полномочиями, позволявшими ему эффективно осуществлять судебную защиту правопорядка сообществ.

В **прямую** юрисдикцию Суда, во-первых, входило вынесение решений по существу споров, связанных с **исками о неисполнении обязательств**, вытекающих из договоров; дела, связанные с контролем над **законностью** (соответствием учредительным договорам) принимавшихся институтами нормативных правовых актов; дела о **возмещении ущерба**.

Во-вторых, в преюдициальном (предварительном) порядке (косвенная юрисдикция) Суд давал заключения на запросы национальных судов относительно законности или толкования того или иного нормативного правового акта ЕС.

Суд ЕС мог рассматривать все дела, входящие в компетенцию европейских сообществ. Как уже отмечалось, вскоре после создания он оказался перегружен большим количеством исков и рассмотрение дел стало зачастую затягиваться на долгие годы.

После создания СПИ к суду первой инстанции отошло рассмотрение трудовых споров между сообществами и Союзом, с одной стороны, и наемными гражданскими служащими, работающими в аппарате сообществ и Союза, - с другой. С появлением Суда по делам гражданской службы последний взял на себя рассмотрение данной категории исков.

В юрисдикцию СПИ входило также рассмотрение исков физических и юридических лиц о признании незаконными (не соответствующими учредительным договорам и общим принципам права) актов институтов Европейского союза в области права конкуренции, антидемпинговых мер, договорной и внедоговорной ответственности, возмещения вреда.

На практике обращение в судебные органы сообществ происходило через юридические фирмы и адвокатские конторы. Эти последние и осуществляли все необходимые процессуальные действия.

Суд ЕС как высшая инстанция рассматривал иски, направленные против государств-членов, уклоняющихся от исполнения своих обязательств по учредительным договорам (**иски о неисполнении обязательств**). Сюда же относилось нарушение государствами-членами норм вторичного права: регламентов, директив, решений, а также международных договоров с третьими странами. Право предъявления иска к государству-члену было предоставлено только Комиссии. Причем вначале Комиссия должна была направить мотивированное заключение соответствующему государству-члену, которое было обязано в трехмесячный срок представить ответ. Спор считался урегулированным в досудебном порядке, если государство-ответчик соглашалось с заключением Комиссии и принимало меры для исправления ситуации. В противном случае Комиссия обращалась в Суд ЕС.

Обжаловано могло быть не только противоправное действие, но и бездействие государства (**иски о бездействии**). Правом обжалования бездействия обладали наряду с Комиссией и государства-члены. В последнем случае государство обращалось с жалобой не в Суд, а передавало ее Комиссии, которая должна была начать административную (досудебную) процедуру. Лишь в случае бездействия Комиссии заинтересованное государство-член могло само обратиться в Суд.

Следующая категория исков, рассматривавшихся Судом ЕС, касалась неисполнения своих обязанностей институтами - Европарламентом, Советом или Комиссией, а также Европейским центральным банком (**иски о неисполнении обязательств**). Правом на обращение в Суд в этом случае обладали как государства-члены, так и институты сообществ иные, чем ответчик. С данной категорией исков в Суд могли обращаться также физические и юридические лица. В последнем случае, чтобы иск был обоснованным, констатируемое в нем бездействие института сообществ должно, как это требуется и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод по отношению к истцам, самым непосредственным образом и персонально затрагивать интересы истца, нанося ему прямой и непосредственный ущерб.

То же правило (непосредственная и индивидуальная заинтересованность) действовало в отношении физических и юридических лиц, обратившихся в Суд с исками, называемыми **исками об аннулировании**. Предметом обжалования в данном случае являлись нормативные правовые акты

вторичного права ЕС: в основном регламенты, директивы и решения. С подобными исками в Суд, естественно, вправе были обращаться и государства-члены, и иные, чем ответчик, институты.

Очередная группа исков, входивших в исключительную юрисдикцию Суда ЕС, была связана с ответственностью сообществ за причиненный ущерб их институтами или служащими государствам-членам. Частные лица предъявляли иски подобного рода Суду первой инстанции. **Иски об ответственности** должны были быть направлены против виновника причиненного ущерба. В данном случае таковым должен был быть институт либо учреждение, которому официально было делегировано исполнение полномочий от имени сообществ в какой-либо сфере. По делам данного типа суды европейских сообществ выступали в качестве административного суда международной организации. Физические и юридические лица обращались в суды сообществ с исками, оспаривающими решения, которые были приняты персонально в отношении этих лиц.

Суд ЕС рассматривал и принимал решения об отставке, отзыве или замене членов Комиссии и судей. Государство или институт, в отношении которого было вынесено решение суда, было обязано принять необходимые меры для выполнения этого решения.

Суд ЕС играл также роль международного арбитражного суда. Суд принимал дела к рассмотрению на основе так называемой арбитражной оговорки, содержащейся в международном договоре или контракте (внутри ЕС), стороной которых являлись сообщества как международные организации.

Помимо вынесения **решений по существу** рассматриваемых дел Суд ЕС осуществлял **преюдициальную процедуру**. Она заключалась в формулировании заключений на обращения национальных судов по поводу толкования нормы права ЕС либо по поводу правомерности нормативного правового акта вторичного права. В этом выражалось сотрудничество Суда ЕС и национальных судебных учреждений. Следует отметить, что национальные суды довольно активно прибегают к использованию преюдициальной процедуры. Обращение национальных судебных органов в Суд ЕС при возникновении сомнений в толковании или действительности акта стало общей нормой.

Разумеется, национальный судебный орган прибегает к вышеуказанной процедуре не из-за праздного любопытства. В ходе судебного процесса в национальном суде может возникнуть вопрос о точном смысле или правомерности нормы европейского права, без ответа на который суд не в состоянии вынести решение. Иными словами, толкование нормы или решение о действительности акта ЕС являются необходимыми для решения основного спора, рассматриваемого национальным судебным органом.

Очевидно, что национальные суды не при каждом случае обращаются за заключением к суду ЕС. Преюдициальная процедура возникает, если национальным судом применяется коммунитарное право (право сообществ), и в суд ЕС делается запрос о толковании или действительности нормы права ЕС.

Запрос в суд ЕС производится как по инициативе заинтересованной стороны по главному спору, так и самостоятельно национальным судом. Рассмотрение запроса в преюдициальном порядке может длиться несколько лет. На этот период рассмотрение дела в национальном судебном органе приостанавливается. Поэтому преюдициальная процедура, будучи необходимой, тем не менее не способствует быстрому прохождению дел в национальных судах.

С созданием суда первой инстанции в сообществах сложилась двухзвенная судебная система, к которой в 2004 г. <1> добавился суд по делам гражданской службы, и система стала трехзвенной. В этой системе суд ЕС выполнял функции кассационного суда по отношению к суду первой инстанции.

<1> Первый полный год проработал в 2006 г.

По общепринятому порядку суть кассационного пересмотра дел заключается в проверке вопросов права - материального или процессуального. Другими словами, кассационный суд не входит в фактические обстоятельства дела. Именно таким образом действовал суд ЕС в случаях обжалования решений суда первой инстанции.

Создание суда первой инстанции несколько повысило эффективность судебных учреждений ЕС. Было установлено, что СПИ не будет правомочен ни рассматривать, ни принимать решения по искам государств-членов, институтов сообществ и по вопросам, по которым выносятся предварительные решения. Под юрисдикцию Суда первой инстанции, который начал функционировать в октябре 1989 г., было передано рассмотрение всех исков, предъявляемых физическими и юридическими лицами.

Судьи в суд первой инстанции назначались по общему согласию правительств государств-членов. Срок пребывания судей СПИ в должности - также шесть лет. Вновь назначенный судья приносил присягу вышестоящему суду ЕС. Решение об отзыве судьи СПИ принималось судом ЕС.

Количественный состав суда ЕС был равен числу государств - членов Европейского союза. Данное правило нигде в учредительных документах не было записано. Так сложилось на практике. Можно сказать, что таков обычай: от каждого государства-члена - по одному судье. До последнего, "большого" расширения Евросоюза насчитывалось 15 судей. В настоящее время их 27.

В состав суда ЕС до 1 мая 2004 г. входили также восемь генеральных адвокатов. В соответствии с

негласным правилом четыре места предоставлялись крупным странам (Германия, Великобритания, Франция, Италия). Остальные пять мест замещались представителями других стран в порядке ротации. Должности генеральных адвокатов существуют в судебной системе Франции, Бельгии и Нидерландов. По-видимому, из судебных систем данных стран и был позаимствован этот юридический институт. Статус генерального адвоката не имеет ничего общего со статусом, например, российского адвоката.

Главное назначение генерального адвоката в Суде ЕС - проводить предварительно, до рассмотрения дела судьями, собственное независимое исследование дела. Он представляет Суду мотивированное заключение по делу.

Свое заключение генеральный адвокат готовит один, а судьи принимают решения коллегиально.

В большинстве случаев Суд ЕС принимал решения, совпадающие с заключениями генеральных адвокатов. Это показатель их высокой профессиональной квалификации.

Назначение состава Суда (судей и генеральных адвокатов) производится с общего согласия всех государств-членов. Выбор кандидата на судейскую должность зависит от усмотрения национального правительства. Уже отмечалось, что кандидаты должны обладать высоким профессиональным уровнем и быть независимыми от своих правительств. Обычно это лица, занимавшие высшие судебные должности в своей стране, либо являющиеся видными специалистами в области права.

Повторим, что срок полномочий судьи Суда ЕС - шесть лет. Суд обновляется наполовину каждые три года. Судья может быть назначен вновь (на практике бывало, что одно и то же лицо занимало пост судьи три - четыре срока).

Возникновение досрочной вакансии возможно в результате смерти или отставки судьи. Смещение с должности (из-за несоответствия профессиональным и иным требованиям) может иметь место на основе единогласного решения всех судей.

Тем же высоким требованиям было подчинено формирование Суда первой инстанции. Количество судей, входящих в этот Суд, также было равно количеству государств-членов, т.е. 27.

Внутренний рабочий язык Суда ЕС и язык совещательной комнаты - французский.

До расширения Евросоюза все официальные документы переводились на 10 языков, сейчас на 23 (представители Австрии, Бельгии, Кипра и Люксембурга пользуются языками, входящими в список 23 языков).

Дело может вестись на каждом из этих языков, которые считаются языками судебного разбирательства.

Судьи обязаны сохранять "тайну совещательной комнаты". Решение Суда принимается от имени всего состава судей и выходит вовне как принятое единогласно. В отличие от практики страсбургского Европейского суда по правам человека, где судья имеет право на "особое мнение" <1>, Регламент Суда ЕС не признает особого мнения судьи.

<1> Иногда особое мнение судьи или нескольких судей по объему превышает текст всего постановления ЕСПЧ.

В последние годы через Суд ежегодно проходило около 300 - 400 дел.

Суды имеют единый аппарат (примерно 1000 человек), состоящий из квалифицированных специалистов, в том числе юристов-лингвистов (переводчиков) и обслуживающего персонала, что подчеркивает единство судебной системы сообществ/Союза. Ранее все три суда находились не только в одном городе - Люксембурге, но и в одном здании.

В ходе развития Суда ЕС получила подтверждение его обязательная юрисдикция, что роднит данный судебный институт со страсбургским международным (наднациональным) Европейским судом по правам человека. Решения Суда ЕС обязательны для всех государств-членов. Право обжалования их нигде не предусмотрено, да и обжаловать их негде. Как и в случае страсбургского Европейского суда, решения суда ЕС обязательны для государств-членов и для участвующих в процессе частных лиц, находящихся на территории этих государств. Для исполнения решений судов ЕС внутри сообществ/Союза, так же как и для исполнения решений страсбургского Суда в государствах - членах Совета Европы, не существует государственных границ. Все это подтверждает наднациональный характер этих судов.

Очевидно, что с последними расширениями Европейского союза Суд ЕС приобретает дополнительную нагрузку, что увеличит сроки рассмотрения дел. Чтобы облегчить работу суда ЕС, Ниццкий договор предусмотрел оптимальное распределение компетенции между судом и СПИ, а также предусмотрел создание специализированных палат правосудия, например, для рассмотрения споров с участием чиновников институтов Европейского союза.

Согласно Ниццкому договору суд ЕС, который в Союзе расширенного состава, как и ранее, имеет число судей, равное числу государств-членов, заседает в составе палаты из 13 судей вместо того, чтобы собираться каждый раз, как это происходило ранее, на пленарное заседание в полном составе.

11.2. Реформирование судебной системы ЕС по Лиссабонскому договору

Особого внимания заслуживает судебная реформа, которая предусмотрена Лиссабонским договором.

В качестве общего наименования системы органов правосудия ЕС новым договором введено понятие - Суд Европейского союза. Он заменил имевшийся институт, представлявший собой трехзвенную судебную систему, - Суд европейских сообществ как собирательное понятие.

Трехзвенная система сохраняется, однако она именуется Судом Европейского союза. Название звеньев или судебных инстанций также меняется. Она включает Суд (Суд правосудия или Суд справедливости - **la Cour de justice** - фр.) как высшую инстанцию, осуществляющую функцию высшего судебного учреждения; Трибунал (**le Tribunal**) или Суд общей юрисдикции (СОЮ) и специализированные суды (специализированные трибуналы - **des tribunaux specialises**).

В немногочисленных отечественных публикациях по данной проблематике пока нет единства в переводе наименований судебных инстанций. Например, как мы видим, второе звено судебной системы наряду с использованием термина "Трибунал" в других источниках предлагается именовать "Судом общей юрисдикции" исходя из характера и категорий споров, которые рассматривает.

Ниже приводим наименование и структуру судебной системы до и после Лиссабонского договора.

По Ниццкому договору

Суд европейских сообществ (Суд ЕС)

1. Суд европейских сообществ (Суд ЕС).
2. Суд первой инстанции (СПИ).
3. Специализированные судебные палаты (Суд по делам гражданской службы - СДГС).

По Лиссабонскому договору

Суд Европейского союза (Суд ЕС)

1. Суд.
2. Трибунал (или Суд общей юрисдикции - СОЮ).
3. Специализированные суды (Суд по делам гражданской службы - СДГС).

Надеемся, что по мере выхода других работ отечественных авторов об институциональной структуре нового Европейского союза, а также иных комментариев к Лиссабонскому договору многие термины приобретут в нашем правоведении единообразное, более точное наименование и общее признание.

Вышеназванные судебные учреждения будут самостоятельными судебными органами и, обладая разной компетенцией, каждый соответственно в определенных рамках, будут участвовать в осуществлении главной функции Суда ЕС - обеспечении применения права при исполнении и толковании учредительных договоров и других нормативных актов.

Судьи высшей инстанции - Суда и Трибунала (СОЮ), а также генеральные адвокаты, как и раньше, назначаются с общего согласия правительствами государств-членов сроком на шесть лет. Условия, предъявляемые к кандидатам в судьи и генеральные адвокаты, все те же - независимость, пребывание ранее на высших судебных должностях в своих странах, высокий профессионализм и т.п.

В последние годы число генеральных адвокатов составляло 8 человек. Согласно ст. 252 ДФЕС это их количество сохраняется. В то же время по просьбе Суда Совет на основе единогласия может увеличить число генеральных адвокатов. В одной из деклараций, приложенных к ЛД, говорится, что по просьбе Суда их число может быть увеличено до 11 человек. Шесть из них - это граждане крупнейших государств <1>, а пять вакансий будут заполняться гражданами других государств-членов в порядке ротации.

<1> Великобритании, Германии, Франции, Италии, Испании и - впервые - Польши.

О требованиях к судьям и генеральным адвокатам говорится в ст. 253 ДФЕС. В ней в основном повторяется то, что мы писали выше, исходя из Статута нынешнего Суда ЕС.

В то же время, и это новый момент, текст Лиссабонского договора ст. 255 ДФЕС предусматривает учреждение специального комитета, который призван давать свое заключение о соответствии выдвинутых кандидатов требованиям, предъявляемым к судьям Суда и Трибунала и генеральным адвокатам. Причем данная процедура предшествует их назначению правительствами государств-членов. Согласно указанной статье данный независимый комитет должен состоять из семи членов, отобранных среди бывших судей Суда и Трибунала, судей верховных судов государств-членов либо известных юристов с общепризнанной компетентностью. При этом кандидатура одного члена комитета должна быть предложена Европейским парламентом.

Судьи, как и раньше, могут быть избраны на новый срок. Практически статьи Лиссабонского договора, определяющие, в частности, состав Суда и Трибунала, качества кандидатов в судьи и генеральные адвокаты, а также сроки их полномочий, повторяют известные положения об этом действующего Договора об учреждении Европейского сообщества.

Среди приложений к Лиссабонскому договору имеется Протокол "О Статуте Суда Европейского союза". Протокол подробно определяет статус судей, генеральных адвокатов, их привилегии и иммунитеты, процедуру назначения и освобождения от должности, порядок работы Суда ЕС. Отдельный раздел посвящен Трибуналу.

Новым моментом является то, что Суд наряду с национальными парламентами должен контролировать соблюдение принципа субсидиарности <1>, что дополнительно способствует расширению полномочий государств-членов за пределами исключительного ведения Союза.

<1> См.: ст. 8 приложенного к Лиссабонскому договору Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности.

Глава 12. РЕФОРМЫ ДРУГИХ ИНСТИТУТОВ И ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ЛИССАБОНСКОМУ ДОГОВОРУ

12.1. Европейский центральный банк

В ст. 13 ДЕС помимо перечисленных выше основных институтов указываются также Европейский центральный банк и Счетная палата.

Европейскому центральному банку посвящены ст. ст. 282 - 284 ДФЕС.

Новым по сравнению с прежними договорами является то, что Европейский центральный банк (ЕЦБ) из просто "органа", как это было ранее, становится институтом, который может принимать юридически обязательные решения.

В вышеуказанных статьях, в частности, говорится, что руководящими органами ЕЦБ являются Совет управляющих и Правление. Совет управляющих ЕЦБ состоит из членов Правления и из руководителей национальных центральных банков государств-членов, денежной единицей которых является евро. Правление включает председателя, вице-председателя (заместителя) и четырех членов. Председатель <1>, заместитель и члены подбираются из числа лиц, которые обладают признанным авторитетом и профессиональным опытом в денежной или банковской сфере. Они назначаются Европейским советом на основе квалифицированного большинства по рекомендации Совета и после консультации с Европарламентом и Советом управляющих ЕЦБ. До ЛД члены Правления ЕЦБ назначались правительствами государств-членов по общему согласию. Срок их полномочий - восемь лет и не подлежит возобновлению. Членами Правления могут быть только граждане государств-членов.

<1> В ноябре 2011 г. председателем правления ЕЦБ был назначен Марио Драги, бывший до этого президентом Банка Италии.

Согласно п. 5 ст. 282 ДФЕС в сферах, подведомственных ЕЦБ, с Банком проводятся консультации по любым проектам актов Союза, а также по любым проектам регулирования на национальном уровне. По данным проектам Банк может представлять свои заключения.

Европейский центральный банк - единственный из институтов, обладающий правосубъектностью и статусом юридического лица. Только он уполномочен разрешать эмиссию евро. Банк независим в осуществлении своих полномочий и управлении своими финансами. Ему, впрочем, как и национальным центральным банкам, а также членам их руководящих органов, запрещено получать инструкции от институтов Союза, правительств государств-членов или каких-либо иных учреждений. Институты, органы и учреждения Союза, а также правительства государств-членов обязуются уважать эту независимость.

Председатель ЕЦБ приглашается участвовать в заседаниях Совета, когда последний обсуждает вопросы, относящиеся к целям и задачам Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ).

Европейскую систему центральных банков образуют Европейский центральный банк и национальные центральные банки государств-членов, денежной единицей которых является евро.

Государства-члены, денежной единицей которых не является евро, т.е. сохраняющие свою валюту, и их центральные банки сохраняют свою компетенцию в денежной сфере.

Управление ЕСЦБ осуществляют руководящие органы Европейского центрального банка. По ст. 282 ДФЕС главной целью ЕСЦБ является поддержание стабильности цен.

12.2. Счетная палата

До ЛД в число институтов входила также Счетная палата. В Лиссабонском договоре ее статус

оставлен без изменений.

Краткая история появления Счетной палаты такова. Поскольку Сообщества в 1970-е гг. приобрели самостоятельный бюджет, возникла потребность в независимом контроле за расходованием финансовых средств. В результате возникла Счетная палата (или Палата аудиторов) как специализированный орган финансового контроля. До расширения Союза 2004 г. Счетная палата состояла из 15 членов, которые назначались каждым из государств-членов. Сейчас их число - 27 по количеству государств - членов ЕС.

Согласно Маастрихтскому договору Счетная палата - институт Европейского союза. Можно сказать, что Счетная палата является узкофункциональным институтом.

Палата подготавливает доклады и заключения. Так, по ЛД, как и ранее, Счетная палата составляет ежегодный доклад после завершения каждого финансового года. Этот доклад направляется другим институтам Союза и публикуется в "Официальном вестнике ЕС" вместе с ответами данных институтов на замечания Счетной палаты.

Кроме того, Счетная палата может в любое время представлять свои замечания по отдельным вопросам в форме специальных докладов и выносить заключения по просьбе любого другого института Союза.

Важно иметь в виду, что хотя Счетная палата на практике и является основным элементом в общей системе финансового контроля Европейского союза, важнейшими полномочиями в сфере такого контроля обладают Европейский парламент, Совет и Комиссия как институты политического характера. По отношению к ним согласно учредительному договору Счетная палата имеет вспомогательный характер. Так, в соответствии с п. 4 ст. 287 ДФЕС Счетная палата "содействует Европейскому парламенту и Совету в осуществлении их функций по контролю над исполнением бюджета".

В соответствии с Ниццким договором порядок выдвижения членов Счетной палаты оставался прежним - по одному человеку от каждого государства-члена. Однако, если раньше Совет Европейского союза утверждал их на основе единогласия, с расширением Союза согласно Ниццкому договору члены Палаты утверждаются (назначаются) Советом квалифицированным большинством.

Ввиду увеличения объема работы из-за расширения Союза Счетная палата образует палаты меньшего состава для подготовки и принятия некоторых видов докладов и заключений. Ниццкий договор рекомендовал Счетной палате активизировать сотрудничество с аналогичными национальными инстанциями - национальными органами финансового контроля, для чего был создан комитет по связям с председателями национальных счетных палат.

Нынешний статус и полномочия Счетной палаты определяются ст. ст. 285 - 287 ДФЕС.

Счетная палата обеспечивает проверку счетов всей совокупности доходов и расходов Союза и любого из его органов и учреждений. Исключения составляют органы и учреждения, акты о создании которых исключают такую проверку.

По запросу Счетной палаты в ее распоряжение направляются любые документы или информация, необходимые для выполнения ее предназначения. Это требование относится как к институтам и органам Союза, так и к частным лицам, в пользу которых были перечислены средства из бюджета. Необходимые документы и информация должны предоставляться по требованию Счетной палаты также компетентными национальными службами.

В ее состав входят по одному гражданину от каждого государства-члена. Счетная палата и ее члены осуществляют свои функции полностью независимо, в общих интересах Союза.

Члены Счетной палаты отбираются из числа лиц, работавших в своих государствах в сфере финансового контроля либо обладающих особой квалификацией для этой должности. Они назначаются сроком на шесть лет Советом после консультации с Европарламентом списком кандидатов в соответствии с предложениями от каждого государства-члена. Полномочия членов Счетной палаты могут возобновляться.

Члены Счетной палаты избирают из своего состава председателя сроком на три года.

Кроме периодического обновления и смерти функции членов Счетной палаты прекращаются в индивидуальном порядке путем добровольной или принудительной отставки, о которой объявляет суд ЕС.

Лиссабонским договором подтверждается, что, как и раньше, Палата полностью независима. При выполнении своих обязанностей члены Палаты не должны получать никаких инструкций от своих правительств.

Интересно отметить, что в ходе работы Европейского конвента по выработке Конституции 2004 г. ряд представителей Конвента (от Великобритании, Швеции, Европейского парламента) выступили за сокращение состава Счетной палаты до 10 человек.

Тем не менее как в тексте Конституции, так и в Лиссабонском договоре был сохранен прежний принцип подбора членов Палаты - по одному человеку от каждого государства-члена.

12.3. Экономический и социальный комитет и Комитет регионов

Положения о консультативных органах Союза - Экономическом и социальном комитете и Комитете регионов содержатся в ст. ст. 300 - 307 ДФЕС.

Экономический и социальный комитет (Экосок) и Комитет регионов осуществляют консультативные функции и оказывают содействие Европарламенту, Совету и Комиссии.

В соответствии с Лиссабонским договором (ст. 300 ДФЕС) в состав Экосок входят представители организаций работодателей, наемных работников и других субъектов, представляющих гражданское общество. Сохраняется "потолок" численности Экосок - 350 членов. С периода расширения ЕС до 27 государств Комитет насчитывает 344 члена (в ЕС в составе 15 стран их было 222). Шесть мест остаются вакантными в ожидании вступления в Союз новых государств.

Лиссабонский договор меняет порядок формирования Комитета. Если раньше он определялся прямо в тексте учредительного договора, то теперь по ст. 301 ДФЕС состав Экосок определяется Советом на основе единогласия по предложению Комиссии. Другое изменение касается срока полномочий членов Экосок. С четырех лет, как это было ранее, он продлевается до пяти лет с тем, чтобы момент формирования нового состава данного комитета совпадал с началом новой legislatures Европарламента, а также с формированием нового состава Комиссии и Комитета регионов.

В состав Комитета регионов входят представители региональных и местных коллективов (властей уровня регионов и более мелких образований - коммун).

В отношении данного Комитета Лиссабонский договор внес больше изменений. Так, он по ЛД наделяется правом обращаться с исками в Суд ЕС об отмене нормативных актов, изданных без консультации с данным Комитетом, если таковая предусматривается учредительным договором. Таким же правом обращения в Суд Комитет регионов наделяется в случаях нарушения, по его мнению, принципа субсидиарности. Это полномочие вытекает из Протокола "О применении принципов субсидиарности и пропорциональности", являющегося приложением к Лиссабонскому договору.

По подобию Экосок способ формирования Комитета регионов определяется не прямо в тексте учредительного договора, а решением Совета на основе единогласия по предложению Комиссии. Срок полномочий членов Комитета регионов также продлевается до пяти лет.

В ходе работы Конвента по выработке Евроконституции в отношении указанных органов - Экосок и Комитета регионов вносились предложения самого широкого спектра - от включения их в перечень основных институтов до упразднения за ненадобностью <1>. В итоге, однако, данные органы были сохранены с закреплением за ними, как и раньше, консультативных функций.

<1> Так, представитель Европарламента на Конвенте предложила упразднить Экономический и социальный комитет "из-за его дороговизны и неэффективности". См.: Priollaud F.-X., Siritzky D. Le Traite de Lisbonne. Texte et commentaires article par article des nouveaux traites europeens (TUE - TFUE). Paris, 2008. P. 374.

Вышеуказанные институты и органы не исчерпывают всей системы органов и учреждений Союза. Их количество постепенно растет и составляет уже несколько десятков.

Глава 13. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ ЛИССАБОНСКИМ ДОГОВОРом В ЕВРОПЕЙСКУЮ СИСТЕМУ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

13.1. Международная защита и обеспечение прав человека по праву Европейского союза

Через все области жизни красной нитью проходит тема прав человека, которые должны быть обеспечены повсеместно независимо от того, в какой стране живет человек. Права человеческой личности, и прежде всего наиболее важные из них - права основные (фундаментальные), давно превратились в отдельный объект заботы международного сообщества.

Как уже не раз отмечалось, учреждение европейских сообществ, а затем Европейского союза (1992) сопровождалось передачей "наверх" отдельных властных полномочий национальных государств и со временем круг таких полномочий становился все шире. Это требовалось для того, чтобы интеграционные проекты действительно реализовывались, деятельность институтов ЕС была эффективна и их решения достаточно быстро проводились в жизнь.

В результате институты ЕС стали принимать нормативные и индивидуальные акты, проводить инспекции, налагать штрафы, т.е. во все больших сферах совершать действия властно-принудительного характера. В этой связи для населения государств - членов ЕС возникла насущная потребность в правовой защите от пороков интеграции, в частности от нарушений прав человека со стороны институтов ЕС и в целом в способах борьбы со злоупотреблениями властей сообществ. Для руководства Европейского союза со своей стороны необходимо было найти средства демократизации деятельности

коммунитарных институтов, укрепления внутренней стабильности и повышения привлекательности европейской интеграции и Союза в широких кругах населения.

Крупным социальным достижением стран - членов ЕС на сегодня является создание цельной системы защиты прав человека, соответствующей требованиям международного права. Именно индивидуум образует фундамент сложившейся в этой части света социально-экономической и политической модели, венцом которой являются наднациональные интеграционные институты.

Как известно, традиционной правовой основой защиты прав личности в государствах является включение перечня прав и свобод человека в текст конституций. Ярким примером этого является гл. 2 (ст. ст. 17 - 64) Конституции РФ 1993 г., в которой закреплены основные права и свободы человека и гражданина, охватывающие все главные области жизни и деятельности человека и соответствующие общепризнанному международному перечню прав и свобод.

Это важнейшая юридическая база для защиты прав человека в национальном судопроизводстве в случае их нарушения национальными властями.

Основными правовыми источниками для европейских сообществ и Союза в целом были учредительные договоры. Следует заметить, что эти договоры, особенно первые из них - Парижский 1951 г. и Римские договоры 1957 г., не содержали положений (каталога) об основных правах человека. Это представляло собой определенный пробел, который руководство ЕС попыталось восполнить в 1990-е гг.

Неудовлетворительное положение дел с формализацией системы защиты прав человека осложнялось также недостаточно широкой компетенцией представительного органа ЕС - Европейского парламента.

Из вышесказанного у читателя может сложиться впечатление о недостаточной защищенности прав личности в государствах - членах ЕС. Речь, однако, идет о том, что авторами учредительных актов сообществ было "упущено" включение в их тексты каталога основных прав человека, долгое время не существовало общекоммуитарного акта об основных правах и свободах, и механизм защиты прав граждан в случае их нарушения брссельскими институтами формировался скорее опытным, практическим путем.

Следует иметь в виду, что защита прав человека в государствах - членах ЕС осуществляется, прежде всего, в национальных судебных учреждениях. Кроме этого, граждане в случае нарушения их прав институтами Евросоюза могут обратиться за защитой в находящиеся в Люксембурге Трибунал, или Суд первой инстанции (ныне - Суд общей юрисдикции), и затем в Суд Европейских сообществ (ныне - Суд Европейского союза) как высшую инстанцию.

Тем не менее на всех этапах интеграции руководство ЕС искало выход из сложившейся затруднительной в правовом отношении ситуации. Каким образом это происходило?

В 1989 г. Европейским парламентом был принят текст Декларации основных прав и свобод, который включал комплекс основополагающих прав и свобод человека и гражданина. В том же году на заседании Европейского совета была одобрена Хартия Сообщества об основных социальных правах работников. Эти и другие подобные документы, которые принимались органами и институтами сообществ, не будучи оформлены в качестве нормативных актов или международных договоров, не получили статуса юридически обязательных источников права и оставались только политическими актами с чисто декларативным значением. Несмотря на отсутствие положений об основных правах человека в первоначальных учредительных договорах ЕС, **в 1969 г. Суд европейских сообществ признал соблюдение основных прав и свобод в качестве одного из "общих принципов права Сообщества"**.

Соблюдать этот принцип суд вменил в обязанность институтов ЕС. Отсюда следовало, что правовой акт, изданный Советом, Комиссией или Европарламентом и нарушающий основные права и свободы человека, мог быть отменен решением суда ЕС - и случаи такой отмены были. Таким образом, Суд решал проблему защиты прав человека посредством создаваемого им прецедентного права.

При этом суд опирался как на источники, во-первых, на "общие конституционные традиции" государств - членов Союза (т.е. разделы конституций, закрепивших права человека и гражданина); во-вторых, на международные договоры о правах человека, в которых участвовали все или большинство государств - членов ЕС (Международные пакты о правах человека 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др.); в-третьих, на общепризнанные принципы международного права (прежде всего на принцип всеобщего уважения прав человека).

Положение об "общих конституционных традициях", установленное сначала прецедентным правом суда, в 1992 г. получило закрепление в Договоре о Европейском союзе (п. 2 ст. 6 в действующей до ЛД редакции).

В проекте Конституционного договора 2004 г. теме прав человека была посвящена ст. 1-9 под названием "Основные права". При этом отмечалось, что Хартия Европейского союза об основных правах входит в Конституцию в качестве ее ч. II.

Основные положения указанной статьи проекта Евроконституции, за исключением идеи о

вхождении Хартии в основной текст договора, были восприняты Лиссабонским договором. Так, в ст. 6 лиссабонской редакции Договора о Европейском союзе говорится следующее:

"1. Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии Европейского союза об основных правах от 7 декабря 2000 г., адаптированной 12 декабря 2007 г., которая имеет такую же юридическую силу, как и Договоры.

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

2. Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это присоединение не изменяет компетенции Союза, как она определена в Договорах.

3. Основные права, гарантированные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и вытекающие из общих конституционных традиций государств-членов, являются частью права Союза в качестве общих принципов".

Важнейшие положения данной статьи - это придание Хартии ЕС об основных правах такой юридической силы, которую имеют ДЕС и ДФЕС, а также обязательство Союза присоединиться к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Это обязательство подтверждается и детализируется прилагаемыми к ЛД протоколом и декларацией относительно п. 2 ст. 6 Договора о Европейском союзе.

13.2. Хартия Европейского союза об основных правах и Лиссабонский договор

При всем признании большого вклада суда ЕС в решение проблемы защиты основных прав человека в Европейском союзе надо отметить, что рядовым гражданам зачастую было весьма сложно понять, в чем же заключаются их права перед лицом брюссельских институтов. Учитывая прецедентный характер права Суда, обычные граждане были не в силах разобраться в сложном и обширном массиве прецедентных норм, поэтому необходимо было кодифицировать эти права в едином писаном источнике, текст которого был бы доступен и понятен каждому.

Важным шагом в этом направлении стало принятие Европейским советом в Ницце Хартии Европейского союза об основных правах 7 декабря 2000 г.

Решение о создании специальной комиссии для разработки Европейской хартии было принято на внеочередном саммите Европейского союза в Тампере (Финляндия) 15 - 16 октября 1999 г. Основой Хартии должны были стать все международные документы о защите прав человека. Главы государств и правительств подчеркнули в ходе заседания Европейского совета, что Хартия станет "философской и политической основой" создания "европейского пространства свободы, безопасности и законности".

Главной чертой и отличием этого документа является то, что Хартия имеет целью защитить человека от произвола надгосударственных институтов ныне действующего Европейского союза, в то время как прежние международные декларации, хартии, международные договоры правозащитного характера и соответствующие разделы в национальных конституциях принимались с целью защитить личность от злоупотреблений национальной, государственной власти.

На положения Хартии Европейского союза об основных правах после вступления в силу Лиссабонского договора распространилась юрисдикция Суда Европейского союза.

Хартия представляет собой результат систематизации правоприменительной практики суда ЕС и конституционных традиций государств-членов в области основных прав и свобод человека.

Данный документ также закрепляет основные достижения Европейского союза в этой сфере, подтверждая при этом права, которые вытекают из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Хартия воспроизвела основные положения ЕКПЧ, дополнив их целым рядом новых положений, в частности, в сфере политических прав, биоэтики и др.

Проект Хартии разработал специальный орган - Конвент <1>, состав которого был определен на сессии Европейского совета в Тампере 15 - 16 октября 1999 г. Конвент насчитывал 62 человека, среди которых большинство были депутатами национальных парламентов государств-членов и Европейского парламента. Местом работы Конвента стал Брюссель. Работа Конвента над Хартией продолжалась немногим более девяти месяцев, в результате чего 7 декабря 2000 г. во Франции, в Ницце, Хартия была подписана руководителями трех институтов Европейского союза - Европейского парламента, Совета и Европейской комиссии.

<1> Не путать с Конвентом "Будущее Европы", который разработал Договор о введении Конституции для Европы 2004 г. В то же время в ряде источников отмечается, что персональный состав двух конвентов был во многом один и тот же, хотя второй Конвент насчитывал большее число участников. Подчеркивается также, что второй по времени Конвент воспринял многое из опыта работы первого Конвента, занимавшегося разработкой Хартии.

Наиболее важной отличительной чертой Хартии является ее универсальный характер. Она закрепляет все три группы основных прав и свобод - как личные (гражданские) и политические, так и права социально-экономические, и культурные.

Составители Хартии нарушили традицию проведения различия, с одной стороны, между гражданскими и политическими правами, с другой - между экономическими и социальными правами. В структуре Хартии все права распределяются вокруг нескольких главных принципов: человеческое достоинство, основные свободы, равенство, солидарность, гражданство и правосудие.

В целом Хартия Европейского союза об основных правах состоит из преамбулы и 54 статей, сгруппированных в семь глав.

Хотя специальное положение об этом в самом документе отсутствует, считается, что Хартия вступила в силу с даты ее официального опубликования - 18 декабря 2000 г. Однако юридический статус этого акта оставался неопределенным до вступления в силу Лиссабонского договора. Можно сказать, что ЕС сначала утвердил Хартию в качестве политического документа, затем Лиссабонским договором придал ей обязывающий характер.

Хартия защищает права не только граждан Европейского союза, но и наделяет отдельными правами любое физическое лицо, находящееся на территории Союза независимо от гражданства и постоянного места жительства. В качестве таких прав выступает большинство личных, а также социально-экономических прав. Это означает, что субъектами данных прав могут быть и граждане России, если они находятся в любой из стран Европейского союза.

Отдельными правами Хартия наделяет не только физические, но и юридические лица.

Непосредственными адресатами обязанностей по Хартии являются институты и органы Союза. Национальные органы также связаны признанными Европейским союзом основными правами. Следует подчеркнуть, что новая Хартия не заменяет собой другие, ранее принятые источники основных прав и свобод личности. Она лишь систематизирует их и создает систему защиты прав в тех сферах жизни, в которых действует наднациональное право и институты Европейского союза.

Как отмечалось выше, одной из главных причин, вызвавших разработку Европейским союзом собственной Хартии основных прав, было отсутствие полноценного их "каталога" в учредительных актах данной организации.

Основным недостатком новой Хартии являлось то, что ранее она не имела юридически обязательной силы. Текст Хартии не был облечен в форму нормативного акта. Вопрос о придании ей силы источника права пытались решить в ходе работы второго Конвента, когда ст. 1-9 Конституционного договора Хартии была инкорпорирована (включена) в текст Конституционного договора в качестве его ч. II.

После неудачи Евроконституции Хартия приобрела юридически обязательный характер с вступлением в силу Лиссабонского договора.

Согласно ст. 6 ДЕС Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии, которая имеет такую же юридическую силу, как и Договоры.

Следует подчеркнуть, что после провозглашения Хартии 7 декабря 2000 г. в Ницце в ее текст были внесены лишь минимальные изменения.

С помощью Хартии Союз и его государства-члены дополнили имевшийся арсенал средств защиты прав человека. Ныне он основывается на национальных конституциях и основных законах государств-членов, а также на международных обязательствах и, в частности, на участии каждого государства-члена в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в рамках Совета Европы.

Учитывая, что Хартия ЕС об основных правах является, пожалуй, самым поздним актом в международном праве прав человека, естественно, что ее создатели учли все достижения и недостатки предыдущих международных договоров и деклараций из этой отрасли международного права. В этой связи многие зарубежные и отечественные специалисты считают Хартию образцом на данный момент каталога основных прав человека.

Британские представители в ходе работы двух конвентов выступали против придания Хартии обязательной силы. Им удалось в этом вопросе получить перевес в декабре 2000 г. в Ницце. Хартия была всего лишь "провозглашена". Британцам удалось бы и в ходе работы Конвента по подготовке Конституционного договора защитить свою позицию и любыми путями сохранить декларативный характер Хартии. Однако большинство участников Конвента, проголосовав за включение Хартии в текст Конституционного договора, тем самым выступили за придание ее тексту юридически обязательного характера. Теперь это произошло вместе с вступлением в силу Лиссабонского договора.

Следует отметить, что опять же по инициативе британской стороны на втором Конвенте в ходе обсуждения вопроса о статусе Хартии было подчеркнуто, что Хартия не оказывает влияния на распределение полномочий между Союзом и государствами-членами. Британские представители заявляли, например, что, если Хартия запрещает применение смертной казни (ст. 2), это еще не

означает права для институтов Союза принимать законы в этой области, обязывающие государства-члены. Британцы настаивали на том, что соблюдение Хартии распространяется лишь на действия институтов Союза, а на государства-члены, согласно британской позиции, положения Хартии распространяются, лишь когда они приобретают форму норм европейского вторичного права.

С нашей точки зрения, Хартия после вступления в силу Лиссабонского договора прямо обязывает государства-члены хотя бы на основании международно-правового принципа добросовестного выполнения международных обязательств, возникшего в форме международно-правового обычая **pacta sunt servanda**.

То есть в вопросах, регулируемых Хартией, в частности связанных с соблюдением основных прав, она обладает верховенством над национальным законодательством государств-членов. Это тем более так, что правовая дисциплина в рамках Европейского союза представляется более строгой, чем в целом в международном праве.

Здесь следует одновременно отметить, что пока с будущим реальным применением не только Хартии, но и некоторых положений Лиссабонского договора полной ясности нет и, как представляется, данный вопрос, как и некоторые другие, составителями ЛД оставлен для окончательного решения практики и обсуждению на последующих межправительственных конференциях государств - членов Европейского союза.

13.3. Роль Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в праве Европейского союза. Вопрос о присоединении Союза к ЕКПЧ

Среди источников основополагающих прав человека приоритетное значение для развития прежних европейских сообществ и Союза приобрела подписанная в Риме Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее - ЕКПЧ, Европейская конвенция или просто Конвенция). Суд ЕС неизменно подчеркивал особое место Конвенции в качестве главного источника основных прав и свобод личности в европейских сообществах, и эта доктрина Суда (так же, как и национальные конституционные традиции) была воспринята в Договоре о создании Европейского союза (1992).

Указанная Конвенция была разработана и подписана в 1950 г. в Совете Европы, т.е. в другой, чем европейские сообщества, межправительственной организации. Кстати, в 1950 г. сообществ еще не существовало.

В условиях отсутствия в тот период общего для европейских сообществ юридически обязательного акта в области защиты основополагающих прав человека разработчики Маастрихтского (1992) и Амстердамского договоров (1997) фактически произвели рецепцию ЕКПЧ, представляющей источник из другой правовой ("советоевропейской") системы <1>, который был воспринят упомянутыми договорами.

<1> Имеется в виду система источников права Совета Европы, которую составляют нормы подписанных в рамках этой организации более чем 180 различных так называемых Конвенций Совета Европы (ранее назывались Европейскими конвенциями).

В частности, в п. 2 ст. 6 Договора о Европейском союзе (1992) говорится: "Союз уважает основные права человека, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообществ".

Все государства - члены Европейского союза одновременно являются членами Совета Европы и обязаны основывать свои правовые установления на общих принципах и общепринятых нормах международного и европейского права, к каковым учредительные акты Союза и конкретно Маастрихтский и Амстердамский договоры относят также права и свободы, как они определены в Конвенции.

Кроме того, в силу прямой выше процитированной отсылки можно считать положения ЕКПЧ, характеризующие основные права и свободы, инкорпорированными в праве Европейского союза.

Известный российский юрист, бывший Председатель Конституционного Суда РФ и первый судья от России в Европейском суде по правам человека В.А. Туманов, в частности, пишет: "В юридических вузах читаются курсы "европейского права", имеются соответствующие учебные пособия и книги, но они посвящены, как правило, исключительно праву Европейского союза, в состав которого Россия, как известно, не входит. В то же время право, созданное в рамках Совета Европы на основе и в процессе применения Европейской конвенции, обязательное и значимое для России как члена Совета Европы и ее граждан, остается за пределами "европейского права", хотя является именно таковым и по происхождению, и по содержанию" <1>.

<1> Туманов В.А. Европейский суд по правам человека: очерк организации и деятельности. М.,

Справедливости ради уточним, что ситуация с ЕКПЧ в последние годы изменилась в том плане, что ее роль в качестве источника права Европейского союза в России практически никем не оспаривается и европейская система защиты прав человека входит в тематику курсов европейского права, преподаваемых в российских университетах.

Возвращаясь к выше упоминавшейся ст. 6 (п. 2) Маастрихтского договора (1992) и ст. 6 Лиссабонского договора, напомним, что все государства - члены Европейского союза являются одновременно членами Совета Европы, а вступление в Совет Европы требует обязательного присоединения к ЕКПЧ.

С определенного времени в европейском праве существовала проблема, касающаяся коллективного присоединения сообществ, а затем Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Данный вопрос впервые был официально поставлен Комиссией ЕС в 1979 г. В 1990 г. Комиссия предприняла в этом направлении еще одну попытку.

Суд ЕС выступил против возможного присоединения европейских сообществ к ЕКПЧ (Заключение Суда ЕС от 28 марта 1996 г. N 2/94 "О присоединении Европейского сообщества к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод").

Суд отмечал, что учредительные договоры не наделили Европейское сообщество необходимой компетенцией для присоединения к ЕКПЧ и что присоединение потребует предварительного внесения изменений в учредительные договоры. Суд, кроме того, подчеркивал, что участие сообществ в ЕКПЧ потребовало бы "существенной перестройки всей системы защиты прав и свобод", сложившейся в процессе интеграции. Следствием этого явилось бы то, что находящийся в Страсбурге Европейский суд по правам человека стал бы выступать в качестве суда последней инстанции. Он должен был бы давать собственное толкование права сообществ, что, несомненно, привело бы к возникновению ситуации, при которой Суд ЕС оказался бы не в состоянии обеспечивать единообразное толкование и применение европейского права.

В последние годы в Европейском союзе обсуждался вопрос о его присоединении как международной организации и коллективного члена к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ряд государств во главе с Францией считали это излишним и ставящим расположенный в Люксембурге Суд Европейских сообществ в более слабое положение по сравнению с находящимся в Страсбурге Европейским судом по правам человека. Суд ЕС занимал прежнюю позицию и также выступал против такого присоединения, поскольку он был бы вынужден по некоторым делам направлять преюдициальные запросы в Страсбург, прежде чем выносить решения по существу. Это не только значительно удлиняло бы сроки и без того длительных судебных процедур, но, что, может быть, важнее, ставило бы суд ЕС в положение, подчиненное Европейскому суду по правам человека. Со временем, однако, негативное отношение суда ЕС к присоединению Союза к Европейской конвенции изменилось, да и Париж прекратил препятствовать включению положения о присоединении Союза к ЕКПЧ в Лиссабонский договор.

Зарубежные специалисты, однако, обращают внимание на двусмысленность и осторожность формулировки п. 2 ст. 6 Лиссабонского договора (ДЕС), гласящей, что "Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод". По их мнению, все равно это потребует последующих переговоров и окончательное решение должно быть принято на основе единогласия <1>.

<1> На июль 2012 г. присоединения Евросоюза к ЕКПЧ не произошло.

Российская сторона выступает за присоединение ЕС к ЕКПЧ. Исходим из того, что нормы законодательства Российской Федерации и права ЕС, соответствующие ЕКПЧ и практике Страсбургского суда, у двух сторон общие и правовой статус личности у нас во многом одинаков. Это важные предпосылки для создания между Россией и ЕС единого правового пространства.

Пункт 3 ст. 6 ДЕС, схожий по смыслу с прежней ст. 6 Договора о Европейском союзе (1992), дополняет общесоюзный механизм защиты основных прав, уточняя, что помимо Хартии Союз признает и соблюдает в качестве общих принципов права два других источника, каковыми являются Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также общие конституционные традиции государств-членов.

Суд ЕС опирается на эти два источника в своей судебной практике при принятии решений по признанию и восстановлению фундаментальных прав.

Констатируем, что суд ЕС, вторгаясь в область защиты прав человека, во-первых, пытается распространить влияние права ЕС на традиционные сферы конституционного регулирования государств-членов, что может вызвать неоднозначную реакцию последних. Во-вторых, суд ЕС пытается выступить в качестве еще одного суда по правам человека, в то время как при Совете Европы уже

функционирует судебный орган, специально созданный для целей защиты прав человека. При этом суд ЕС не выработал специальной процедуры рассмотрения дел правозащитного характера. Эти вопросы пока не служат предметом самостоятельных исков и рассматриваются судом только в связи с конкретными делами, отнесенными к его компетенции.

Как представляется, взаимоотношения суда ЕС и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) продолжают носить проблемный характер. Суд ЕС не хочет признавать преимущественного положения ЕСПЧ, который следит за соблюдением Европейской конвенции и накопил большой массив прецедентной практики по ее исполнению. К тому же суд ЕС не хотел бы, чтобы ЕСПЧ вмешивался в правопорядок ЕС.

В результате переговоров представителей ЕС и Совета Европы, начавшихся летом 2010 г., подготовлен проект Соглашения о присоединении ЕС к ЕКПЧ, которое среди прочего включает положения о путях решения возможных конфликтов юрисдикций Суда ЕС и ЕСПЧ. Сторонами договора должны стать ЕС и все государства - участники Конвенции. Таким образом, Союз должен стать участником ЕКПЧ на равных с государствами. Тем самым Конвенция становится инструментом, действующим в интересах пострадавших от злоупотреблений властей как государств (так было до сегодняшнего дня), так и наднационального объединения - Евросоюза.

Каковы правовые основания для присоединения ЕС к Конвенции?

Во-первых, Лиссабонский договор (ДЕС) уполномочил Союз присоединиться к ЕКПЧ. Напомним, что ранее согласно позиции суда ЕС интеграционное объединение не обладало полномочиями для участия в Конвенции.

Во-вторых, вступивший в силу 1 июня 2010 г. Протокол N 14 к ЕКПЧ открыл Конвенцию для участия в ней Европейского союза. Согласно п. 1 ст. 17 Протокола "Европейский Союз может присоединиться к настоящей Конвенции".

Как выше отмечалось, на июнь 2012 г. присоединения Союза к ЕКПЧ не произошло. Как представляется, главная проблема - нежелание Евросоюза подчиниться внешнему (международному) механизму контроля (ЕСПЧ) над соблюдением прав человека органами ЕС, который затронул бы автономную природу внутреннего правопорядка Союза. ЕС против того, чтобы менять свое законодательство под влиянием постановлений Страсбургского суда.

Другая проблема юридического характера, тормозящая процесс присоединения ЕС к Конвенции, заключается в том, что Союз не является членом Совета Европы (СЕ), с которым тесно связан контрольный механизм ЕКПЧ. Как известно, до сих пор участниками Конвенции могли стать только государства - члены СЕ <1>. Особый, привилегированный статус ЕС как не члена СЕ и в то же время участника ЕКПЧ влечет необходимость выработки особой процедуры избрания в состав Страсбургского суда помимо 47 судей государств - членов СЕ "национального" судьи от Евросоюза. Имеются проблемы с процедурой назначения представителей Союза в Комитет министров СЕ, являющийся органом контроля над исполнением постановлений Европейского суда по правам человека.

<1> В настоящее время (2012 г.) в Совет Европы входят 47 государств-членов.

13.4. Европейский суд по правам человека

ЕКПЧ с протоколами является основным источником права Европейского суда по правам человека, расположенного в г. Страсбурге, в который после выполнения определенных условий могут обращаться за защитой своих прав граждане всех государств - членов Совета Европы, в том числе жители России. И в этом смысле данная часть европейского права тесно связана с интересами российских граждан и регулирует их действия на определенном этапе защиты своих прав.

Российская Федерация вступила в Совет Европы в феврале 1996 г. Тогда же она подписала Европейскую конвенцию, которая была ратифицирована российским парламентом 30 марта 1998 г. и вступила в силу в отношении России 5 мая 1998 г. - с даты вручения Совету Европы ратификационных актов.

Следует напомнить, что в данном разделе основной акцент делается на применении Конвенции находящимся в Страсбурге Европейским судом по правам человека, который рассматривает индивидуальные жалобы на действия **национальных властей**, а не на действия органов Европейского союза. Последним, как уже отмечалось, занимаются судебные инстанции Европейского союза, находящиеся в Люксембурге.

Страсбургский суд был создан Европейской конвенцией и действует в тесной связи с Советом Европы. Некоторые источники называют его среди главных органов Совета Европы. В то же время высказывается мнение, что Европейский суд является совершенно самостоятельным международным судебным учреждением.

Вот как характеризует этот орган В.А. Туманов: "Европейский суд - юрисдикционный орган, созданный и действующий в рамках Совета Европы. Однако при этом он выступает как самостоятельный

наднациональный судебный орган (хотя и связанный с Советом Европы), а его правоприменительная деятельность в полной мере основана на принципе независимости" <1>.

<1> Туманов В.А. Указ. соч. С. 6.

Добавим, что судьи в Европейский суд избираются Парламентской Ассамблеей Совета Европы. Исполнение решений Суда жестко контролируется Комитетом министров Совета Европы, поскольку Суд не имеет полномочий и каких-либо рычагов, подобных службам приставов-исполнителей во внутригосударственном праве, чтобы осуществлять санкции в отношении государств. Наконец, деятельность Суда финансируется из бюджета Совета Европы. Все это говорит о тесной привязке Европейского суда к Совету Европы. В то же время в своих решениях Суд независим и действует только на основании Конвенции и приложенных к ней Протоколов. Совет Европы не вправе давать суду какие-либо указания по его правоприменительной деятельности.

Можно согласиться с формулировкой, что Суд функционирует не в рамках, а **при** Совете Европы. Об особенностях отношений Суда и Совета Европы говорит следующая краткая формула: "Совет Европы ничто без Конвенции, а Конвенция - без Суда". В то же время отметим, что согласно широко распространенной точке зрения ЕСПЧ не входит в число главных органов Совета Европы. И, разумеется, ЕСПЧ не входит в судебную систему Европейского союза, но является важнейшим звеном европейской системы защиты прав человека.

Хронологически ЕКПЧ 1950 г. последовала непосредственно за Всеобщей декларацией прав человека ООН 1948 г. При этом каталог прав, гарантированных Конвенцией, мало чем отличался от того, который содержался в Декларации. Важной новеллой в Конвенции были положения о Европейском суде и других инстанциях, которые вместе означали создание наднациональной юрисдикции, систему эффективного контроля за соблюдением Конвенции и исполнением решений Суда. Наднациональная юрисдикция не должна была позволить Конвенции остаться лишь декларативным документом, очередным общим каталогом гуманитарных пожеланий.

Всего ЕКПЧ включала 66 статей, из которых около 20 были посвящены собственно каталогу прав.

Европейский суд по правам человека был учрежден 21 января 1959 г. (т.е. через девять лет после подписания Конвенции и через шесть лет после ее вступления в силу в 1953 г.).

Первой инстанцией, в которую надлежало обращаться, была ныне уже не существующая Европейская комиссия по правам человека <1>. Она, играя роль предварительного "сита", решала вопрос о приемлемости жалобы, производила иные процессуальные действия и затем направляла свой доклад по итогам рассмотрения жалобы в Комитет министров Совета Европы. Только после этого дело могло быть передано Комиссией в Суд. Дела в Комиссии подчас застревали на несколько лет. К тому же Суд работал не на постоянной основе.

<1> Не путать с Европейской комиссией - институтом ЕС.

Как известно, **Суд вправе рассматривать и споры между государствами**, однако основное место в практике Суда заняли индивидуальные жалобы. Для периода с 1990 по 1999 гг. было характерно резкое увеличение числа государств - членов Совета Европы и в связи с этим значительное умножение дел, поступивших в суд и рассмотренных им. Сроки рассмотрения дел затягивались на несколько лет. Необходимость повышения эффективности судебной защиты прав человека, и в частности сокращения сроков рассмотрения дел, потребовала реорганизации судебного механизма, созданного Конвенцией.

В апреле 1994 г. в рамках Совета Европы был подписан Протокол N 11 "О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией", который, как и новая редакция Конвенции, вступил в силу 1 ноября 1998 г. В настоящее время ЕКПЧ действует в редакции Протокола N 11 и более позднего Протокола N 14.

С этой даты суд заработал по новым правилам процедуры и в новом составе, который был избран на заседаниях ПАСЕ в январе и апреле 1998 г.

За 40 лет Суд рассмотрел всего 935 дел.

В результате осуществленной Советом Европы реформы Европейская комиссия по правам человека была упразднена. Фактически был образован новый Суд. В действующей ныне редакции 1998 г. Конвенции ее ст. 19 так и называется - "Учреждение Суда". Вновь образованный Европейский суд по правам человека стал работать на постоянной основе (раньше он заседал ежемесячно в форме непродолжительных сессий). Юрисдикция этого суда признана всеми государствами - членами Совета Европы.

Суд принял на себя функции, которые исполняла Европейская комиссия по правам человека - формирование досье по каждому делу, решение вопроса о приемлемости жалобы.

Основная цель реформы - увеличение "пропускной способности" суда. В целом реформа позволила значительно ускорить прохождение дел в суде. В то же время, как отмечал в одном из своих

интервью судья Европейского суда от России А.И. Ковлер, уже через год работы нового суда стало ясно, что он стал жертвой собственного успеха, поскольку число обращений в суд резко возросло. По мнению судьи от России, "интенсивный путь повышения работоспособности суда исчерпан" <1>.

<1> Совет Европы и Россия: Издание Информационных центров Совета Европы в РФ. 2000. N 3. С. 7.

Учитывая все возрастающее число поступающих в Европейский суд жалоб, очевидно, что его возможности в количественном плане всегда будут ограниченными.

Как представляется, выходом могло бы быть повышение эффективности национальных средств защиты. Решения проблемы, предполагает, например, В.А. Туманов, "лежат скорее в поиске правовых средств, расширяющих обязательную силу "модельных решений суда" для всех государств-участников".

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в ныне действующей редакции 1998 г. остается сравнительно небольшим документом. Ее текст составляют короткая преамбула и 59 статей. Основной текст дополняют протоколы, составляющие с Конвенцией единое целое. Всего было принято 14 протоколов. Большинство из них были включены в основной текст Конвенции. Из перечисленных протоколов российская сторона ратифицировала все, кроме Протокола N 6, касающегося отмены смертной казни.

Европейская конвенция включает достаточно широкий круг прав, дополненный прилагаемыми к Конвенции протоколами и расширенный толкованием суда. В то же время следует иметь в виду, что ЕКПЧ почти не охватывает социально-экономические права, поскольку ее создатели и не закладывали их в текст Конвенции. Таким образом, каталог прав в ЕКПЧ беднее, чем более поздние документы - Международный пакт о гражданских и политических правах, не говоря уже о Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Более того, действующие конституции многих государств-участников, включая российскую Конституцию 1993 г., содержат более широкий перечень прав, чем каталог Европейской конвенции.

Большинство отечественных специалистов в области европейской интеграции, обосновывая необходимость изучения европейского права, ссылаются на международно-правовое обязательство по этому поводу России, вытекающее из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС 1994 г.

Добавим к этому то, что российские граждане связаны также с европейским правом в результате подписания Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая является одним из источников этого права.

Если индивид, в том числе российский гражданин, сталкивается с нарушением своих прав из числа предусмотренных Конвенцией и не находит должной защиты на национальном уровне, он может обратиться в Страсбургский суд. Что он должен знать, чтобы уже в самом начале не столкнуться с ситуацией, когда его жалоба по формальным признакам может быть признана Судом неприемлемой, т.е. не подлежащей рассмотрению по существу? Какая информация необходима российскому гражданину для успешного участия в процессе?

1. Согласно Регламенту Европейского суда заявитель не имеет права параллельно обращаться в другие международные органы. Уже в первоначальной жалобе должно быть указано, что обращений в другие международные органы (например, в Совет по правам человека ООН) по данному делу не было. В то же время заявитель одновременно с обращением в Европейский суд вправе обращаться в последующие, более высокие национальные инстанции.

2. В компетенции Суда находится рассмотрение только тех дел, в которых речь идет о нарушениях прав, гарантированных Конвенцией. Иначе жалоба не будет принята. Это означает, что заявитель (либо его представитель) должен знать текст Конвенции и каталог содержащихся в ней и в приложенных протоколах прав и свобод.

3. Согласно ст. 35 Конвенции "Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты". Это корреспондирует с положением ст. 46 Конституции РФ, которая гласит: "Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты".

По отношению к судебной системе России Страсбургский суд считает достаточным прохождение дела в двух инстанциях - в суде низового звена и вышестоящем суде <1>.

<1> В системе арбитражных судов в России перед обращением в Страсбург необходимо исчерпать четыре инстанции. Таким образом, они признаны эффективными средствами защиты.

Обращение российских заявителей в порядке надзора в том числе в Верховный суд РФ, для Европейского суда излишне, хотя и не возбраняется. По незнанию российские граждане, расширительно

воспринимая требование "исчерпания всех внутренних средств защиты", пройдя две инстанции и не получив удовлетворения, обращаются, например, в Верховный Суд или Генеральную прокуратуру РФ и в ожидании решения (ответа) невольно пропускают шестимесячный срок с даты получения на руки вступившего в силу решения второй и достаточной для Европейского суда инстанцией. В некоторых российских источниках шестимесячный период называют сроком исковой давности.

Обращение российских заявителей в высшие (надзорные) инстанции Европейский суд не считает "действенными средствами судебной защиты", что воспринимается как невысокая оценка Европейским судом деятельности российских высших судебных инстанций по защите прав и свобод граждан <1>.

<1> Туманов В.А. Указ. соч. С. 55.

В то же время в ФРГ и Испании, например, необходимо пройти четыре инстанции, хотя наиболее стандартный вариант в других странах - трехзвенный суд. Так что позиция Европейского суда относительно двух инстанций для заявителей из России благоприятна для наших граждан, поскольку освобождает их от дополнительного ожидания решений вышестоящих инстанций.

Европейский суд сам в каждом конкретном случае определяет, были ли использованы заявителем все возможные средства защиты. Так, предвидя возможность обращения в Страсбургский суд, не следует отказываться в уголовном процессе от адвоката. Также полезно в ходе процессов в национальных судах ссылаться на нарушение соответствующих статей Конвенции, т.е. в исковых заявлениях упоминать Конвенцию. Неиспользование данных возможностей в отдельных случаях квалифицировалось Европейским судом как "неисчерпание внутренних средств правовой защиты".

4. Европейский суд не вправе отменить приговор или решение национального суда. Равным образом он не вправе отменять правовые нормы и акты внутреннего законодательства. **Европейский суд не является вышестоящей инстанцией по отношению к национальной судебной системе.** Европейская конвенция - это международный договор, который не наделяет Суд компетенцией давать обязательные указания относительно законодательной, управленческой или судебной деятельности государств-участников.

Защита прав и свобод, гарантированных Конвенцией, - это прежде всего задача самих государств-участников. Роль же Европейского суда субсидиарна, т.е. носит дополняющий характер.

Государства скорее добровольно применяют законодательные и иные меры, целесообразность которых логически следует из решения суда. В случае признания нарушения права суд налагает на государство-ответчик санкцию, т.е. обязанность возместить потерпевшему материальный ущерб и моральный вред, исчисляемые в денежном выражении. Государство вынуждено корректировать свое законодательство и судебную практику, стремясь избежать иногда весьма ощутимых финансовых потерь.

С другой стороны, Комитет министров Совета Европы, осуществляющий надзор за исполнением решения, контролирует исполнение последнего, т.е. собственно факт уплаты потерпевшему денежной компенсации. Кроме того, как политический орган Комитет министров регулярно запрашивает государство-ответчик, приняло ли оно меры по изменению законодательства в целях недопущения в последующем отмеченных Европейским судом нарушений Конвенции. Процедура заканчивается принятием резолюции Комитета министров, констатирующей исполнение судебного решения.

5. Юрисдикция Суда распространяется на территорию, охватывающую всех участников Конвенции. Территории отдельных европейских государств не всегда ограничиваются их европейской территорией. Так, например, Франция включает в свою территорию заморские территории. Великобритания распространила действие Конвенции на острова Бермудские, Фолклендские и др.

6. В соответствии со ст. 34 Конвенции Суд принимает жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц. Заявителю не предъявляются ограничительные условия, связанные с возрастом, т.е. им может быть, например, малолетний (естественно, все необходимые процессуальные действия за него предпринимают представители - родители, опекуны, адвокаты). Обратиться в Европейский суд с жалобой на нарушение своих прав могут и военнослужащие. Заявителем может быть гражданин государства - не члена Совета Европы, но находящийся на территории любого из государств-участников, например, американец, индус или японец, и подобные дела уже рассматривались Европейским судом.

Согласно той же ст. 34 заявитель сам, лично должен быть "жертвой нарушения". Иными словами, не будет признана приемлемой жалоба, в которой заявитель обжалует нарушение прав другого лица. Даже если жалоба подается группой частных лиц, каждое из них должно доказать наличие ущерба, причиненного лично ему.

Физическое лицо не может подавать жалобу на действия частного лица или компании.

Что касается "неправительственных организаций", которые могут обращаться в Суд с индивидуальными жалобами, то их круг весьма широк. Это понятие включает профсоюзы, иные профессиональные организации, средства массовой информации, политические партии, религиозные,

общественные организации, коммерческие компании. Из приведенного перечня видно, что в смысле Конвенции и в понимании Европейского суда термин "неправительственные организации" отличается от одноименного понятия в общем международном праве.

Организация, выступающая в качестве заявителя, должна быть жертвой нарушения Конвенции государственными властями. При этом должны быть нарушены именно права организации, а не ее отдельных членов. Организация защищает себя и свои права, но не субъективные права своих членов.

7. Ответчиком по индивидуальной жалобе может быть только конкретное государство - участник Конвенции. Ответчиком не может быть, например, Европейский союз <1>, хотя все его страны-члены являются участниками Европейской конвенции.

<1> ЕС сможет быть ответчиком в ЕСПЧ после его присоединения к ЕКПЧ.

Государство не несет по Конвенции ответственность за действия (или бездействие) негосударственных организаций.

8. Конвенция наделила суд также правомочием рассматривать споры между государствами-участниками по поводу нарушения прав человека в одном из них. Стало быть, в целях защиты от нарушений прав, предусмотренных Конвенцией, в каком-либо из государств ее участников в Европейский суд может обращаться и Российская Федерация как таковая. При этом государство может обратиться в Суд не только по поводу нарушений прав его граждан, но во всех случаях, когда оно считает, что в каком-либо государстве нарушаются признанные Конвенцией права и свободы. Повторим, что практика рассмотрения Судом межгосударственных дел не имеет широкого распространения.

9. Конвенция не имеет обратного действия. Если нарушение права имело место до ратификации Конвенции и до этого момента дело на национальном уровне завершено, Суд не может рассматривать жалобу и отклоняет ее. Так, например, было со многими жалобами российских граждан, поступивших в Суд сразу же после 5 мая 1998 г. - даты вступления Конвенции в силу для России после ее ратификации.

10. По ст. 35 Конвенции "Суд может принимать дело к рассмотрению... в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу". Это так называемое правило шести месяцев (или срок исковой давности). На практике шестимесячный срок исчисляется Судом не с момента оглашения решения национального суда, а с даты вручения заявителю текста этого решения.

Заключение

Мы завершили описание актуальных проблем европейского права и нововведений, которые принесли Лиссабонский договор и последующая правоприменительная практика.

Оставляем Европейский союз в момент, когда он продолжает сражаться за единство своих рядов, стремясь найти пути финансового спасения ряда своих государств-членов. Главное содержание антикризисных мер - наведение порядка и ужесточение контроля в зоне евро, создание в итоге бюджетно-фискального и банковского союзов. На самом высоком уровне институтов Евросоюза предлагается вновь внести изменения в действующие учредительные договоры. В декабре 2011 г. на заседании Европейского совета главы государств и правительств договорились заключить новый учредительный договор о бюджетно-фискальном союзе. Остается дождаться, чтобы он заработал в ожидаемом режиме.

Другой "долгоиграющий" сюжет связан с мерами, состоящими в стремлении поставить под контроль иммиграцию и изменить в этой связи шенгенское законодательство.

Учитывая сложность проблем, стоящих перед ЕС, представляется, что гетерогенность (неоднородность) Союза будет увеличиваться. Евросоюз может выйти из кризиса суверенных долгов сильно изменившимся. Одни страны могут пойти на форсирование интеграции. Другие, как и прежде, будут ограничивать свое участие в тех или иных аспектах интеграции. В итоге может появиться "разноскоростной" Европейский союз. России нужно себя настраивать на сотрудничество именно с таким Союзом.

Использованная иностранная литература (монографии)

1. Andre Patrice. Mini-traite europeen la Constitution par la force. Paris, 2007. 196 p.
2. Angel Benjamin et Chaltiel-Terral Florence. Quelle Europe apres le Traite de Lisbonne? Paris, 2008. 196 p.
3. Dollat Patrick. Droit europeen et droit de l'Union europeen. Paris, 2010. 571 p.
4. Droit international et droit communautaire: Colloque de Bordeaux. Paris, 2000. 448 p.
5. Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union europeenne. Paris, 2003. 650 p.
6. Guy Isaac. Droit communautaire general. Paris, 1997. 307 p.

7. Koechlin Jerome. L'Europe a-t-elle une adresse? Geneve, 2003. 367 p.
 8. Magnette Paul. Le regime politique de l'Union europeenne. Paris, 2009. 319 p.
 9. Piris Jean-Claude. The Lisbon treaty. A Legal and Political Analysis. Cambridge university press, 2010. 426 p.
 10. Poncins Etienne, de. Le Traite de Lisbonne en vingt-sept clefs. Paris, 2008. 265 p.
 11. Priollaud F.-X., Siritzky D. Le Traite de Lisbonne: Texte et commentaire article par article des nouveaux traites europeens (TUE - TFUE). Paris, 2008. 523 p.
 12. Sauron J.-L. Comprendre le Traite de Lisbonne. Paris, 2008. 351 p.
 13. Schwartzmann Rolf. Der Vertrag von Lissabon. Heidelberg, 2008. 156 s.
 14. L'Union europeenne apres le Traite de Lisbonne. Paris, 2008. 48 p.
 15. Vers une Constitution europeenne: Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne / Presentation et commentaires par E. de Poncins. Paris, 2003. 528 p.
-