# ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕ.

В том или ином аспекте проблемам интеграции, в том числе и западноевропейской, посвящены сотни книг, авторы которых высказывают самые различные, иногда взаимоисключающие взгляды.

После Второй мировой войны в июне 1947 года Соединенные Штаты Америки выдвинули так называемый план Маршалла и доктрину Трумэна, которые проложили путь к созданию первых экономических и политических объединений в западноевропейских государствах.

В данной работе делается попытка рассмотреть правовые аспекты интеграционных процессов и теорий, которые особенно интенсивно развивались в период подготовки к созданию европейских экономических сообществ, их перерастания в единое экономическое и политическое образование, и разногласия между отдельными государствами-членами, вызванные тем, что совместное развитие неизбежно приводило к покушениям на их национальный суверенитет.

Итак, в 1952 году был подписан договор о создании первого объединения - Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). В 1958 году были подписаны договоры о создании Европейского экономического сообщества и Европейского объединения по атомной энергии.

Европейские сообщества (ЕС), или так называемый “Общий рынок”, являются объединением государств, которые стремятся к политическому и экономическому единству при частичном отказе от своих национальных суверенитетов. В “Общий рынок” входят названные выше объединения. Договоры о их создании были дополнены и расширены так называемыми Едиными европейскими актами, вступившими в силу в1978 году.

Вначале членами объединения были шесть европейских государств: Бельгия, ФРГ, Франция, Италия, Люксембург, Голландия. Позже вошли Дания, Греция, Великобритания, Ирландия, Португалия, Испания. С 1967 года ЕС имеют следующие общие наднациональные или межгосударственные органы:

* • Совет министров - законодательный орган;
* Комиссию Европейских сообществ - исполнительный орган. Только Комиссия имеет право представлять на утверждение Совету министров проекты законов;
* Европейский парламент - контролирующий орган. Он осуществляет контроль за деятельностью Комиссии и утверждает бюджет;
* Суд Европейских сообществ - высший судебный орган.

И до, и после создания сообществ существовали различные интеграционные теории и взгляды.

Почти одновременно с процессом выработки основ объединения трех Европейских сообществ в единый организм ( Брюссельский договор1967 года) сложилось новое направление интеграционных теорий. Оно нашло свое выражение в теории наднациональности, призванной объяснить характер отношений в экономических объединениях западноевропейских государств тем, что они лишь вытекают из отношений, свойственных членам международных организаций, но развиваются по пути, придающему им большую общность, как бы исключающую или ограничивающую возможность возникновения противоречий между ними. В это же время начало формироваться функционалистское направление в теории интеграции. Неотъемлемой составной частью этой теории является обоснование и разработка методов использования правовых институтов для углубления интеграционных процессов путем расширения воздействия европейского права и совершенствования правовых механизмов сообществ с целью преодоления разногласий в позициях государств-членов. Это направление получило название интеграции посредством права и в настоящее время доминирует в Западной Европе.

Подготавливая почву для создания объединений европейских государств, известный французский государствовед Ж. Бюрдо распространяет понятие федерализма на различные формы существовавших тогда государственных объединений. Он отказался от трактовки теории федерализма как относящейся только к государственно-правовым институтам. Создание в 1952 году ЕОУС “лило воду на мельницу “ федералистов. Американский политолог К. Левенштейн считает новым в структуре ЕОУС то, что “ решения Сообщества воздействуют на индивидуальные предприятия без посредства национальных правительств, т. е. подобно тому, как акты федерального правительства непосредственно обязывают государства-члены”.

Рассмотрим такое сравнение. Органы сообществ подобны органам федерального государства в том смысле, что они также основаны на принципе разделения властей(функций). В сообществах исполнительная власть принадлежит Комиссии, законодательная осуществляется Советом и Парламентом и, наконец, судебная, реализуемая Судом сообществ, автономна.

Вначале Парламент не обладал законодательной властью, в частности такими элементарными полномочиями, как законодательная инициатива и принятие бюджета. Только в апреле 1970 года Европейский парламент получил некоторую возможность оказывать определенное влияние на содержание бюджета Сообщества. Европейский парламент почти лишен и второй прерогативы, обычно принадлежащей высшему представительному учреждению. Он имеет лишь ограниченное право контроля за деятельностью исполнительных органов сообществ, в частности в его процедуре предусмотрена возможность задавать вопросы некоторым должностным лицам.

Совет является органом определяющим политику сообществ, он действительно орган нормотворческий. Но ведь в любом демократическом обществе общепризнанно, что законодательные полномочия могут принадлежать только органу, образованному на основе всеобщего избирательного права. Совет же образуется не народом, а исполнительной властью правительств государств-членов. Таким образом, осуществляемая Советом законодательная власть порождена властью исполнительной, не имеющей законодательных полномочий в своих государствах.

Рассматривать сообщества как образования, аналогичные федеративному государству, позволяет и то, что органы сообществ подобно органам федерации, издают нормы немедленного действия и “самоисполняющиеся”. Однако основания издания таких норм различны. В федеративных государствах в принципе существует относительно точное распределение компетенции между федерацией и субъектами федерации. Договоры о создании сообществ разделения компетенции между органами сообществ и органами государств-членов не предусматривают. Издание органами сообществ актов немедленного и прямого действия основано лишь на том, что суверенные государства-члены допускают издание этих норм, поскольку не рассматривают их как посягательство на свои суверенные права.

И все же первые шаги по пути создания Общего рынка, выразившиеся в ограничении компетенции органов национальных государств их принуждении выполнять предписания учреждений вновь созданных объединений, обострили споры о природе сообществ. Участниками этих споров прежде всего стали судебные органы государств-членов, которые при рассмотрении конкретных дел оказались вынужденными определить свое отношение к государственному суверенитету.

Отнесение сообществ к числу федераций неизбежно предполагает лишение государств-членов по крайней мере в перспективе быть суверенными. Ведь суверенные государства-члены являются не менее значимой международной реальностью, чем сообщества как таковые. А поскольку суверенитетов двух порядков быть не может, то предполагается вывод: государства-члены должны быть лишены своего суверенитета. Вот как определил единство государств австрийский юрист В. Хойер: “ Европейские сообщества являются объединением государств, которые стремятся к политическому и экономическому единству при частичном отказе от своих национальных суверенитетов”.

С середины 60-х годов в исследованиях, посвященных Европейским сообществам, все чаще стало отмечаться, что в каких-то отношениях они перерастают рамки обычной международной организации, что органы сообществ во многих отношениях, особенно если говорить об их форме, приобретают большее сходство с органами государственными. Потребовалось новое определение процессов интеграции в Европе, отражающее сущность этих процессов.

Поиски нового определения процесса интеграции, его специфического качества, привели к использованию понятия “наднациональность”. Оно неоднократно встречалось в политической, юридической и социологической литературе для характеристики самых различных явлений.

Многие политологи и юристы конкретизировали понятие наднациональности с целью определения сущности Европейских сообществ. Швейцарский юрист Д. Сиджански утверждал, что эти сообщества следует считать наднациональными, потому что они создают наднациональное пространство, что выражается в солидарности и длящейся воле, а также в отсутствии права выхода из него.

Определение наднациональности в известной мере отразило особенности Европейских сообществ - широту компетенции их органов, обязательность их решений непосредственно для граждан государств-членов, возможность представления сообществ вовне и прочее.

В основе наднациональных отношений лежит правовой порядок, позволяющий органам кооперированных единиц принимать решения, которые создают права и обязанности для граждан и групп, с одной стороны, а с другой - определяют пределы своих полномочий. Начиная с того момента, когда часть суверенитета исчезла или когда наднациональные власти могут обращаться, минуя национальные власти, к гражданам государств-членов, - налицо наднациональный феномен. Но нельзя согласиться с положением, что органы сообществ пользуются необычной для международных отношений автономией от государств-членов и групп давления.

Зависимость органов сообществ - Комиссии, Суда, других органов от государств-членов вытекает из самого порядка формирования этих органов. Она особенно определена в отношении Совета. Более того, можно сказать, что она даже усилилась после создания в 1974году Европейского совета, решения которого практически обязательны для всех органов сообществ.

Д. Сиджански утверждал, что наднациональность Европейских сообществ доказывается отсутствием права выхода из организации. Но, во-первых, в договорах вопрос о праве выхода просто не рассматривается. Во-вторых, международно-правовая практика исходит из того, что выход из организации допустим даже в тех случаях, когда в учреждающем договоре этот вопрос не затрагивается. История показывает, что выход из Европейских сообществ государств-членов не столь уж невозможен. В 1985 году из сообществ вышла Гренландия, являющаяся частью Датского королевства, но с января 1981 года пользующаяся правом самоуправления. Дания осталась в составе сообществ.

При создании Европейских сообществ было выражено желание прийти к единой валюте и валютной политике. Первым шагом на пути создания Европейской валютной системы было введение в 1971 году европейской валютной единицы - ЭКЮ . С того времени ЭКЮ используется как расчетная единица для определения бюджета “Общего рынка” и курсов национальных валют, а также для осуществления всех расчетов и переводов между ведомствами ЕС. Она котируется на европейских биржах. Следует отметить, что введение новой денежной единицы не без основания рассматривается как попытка установить некий противовес американскому доллару.

Одной из особенностей Европейских сообществ является одновременное действие значительного числа правовых норм, образуемых, во-первых, актами, образовавшими сообщества, т. е. договорами об образовании сообществ ( Парижский договор об образовании ЕОУС1951 года, Римские договоры об образовании ЕЭС и ЕвроАтома 1957года ), а также Единым европейским актом, подписанным в 1986 году всеми государствами - членами сообществ, и во-вторых, актами, принятыми органами Европейских сообществ на основе имеющихся у них полномочий. К этому следует добавить, что иногда эти полномочия толковались весьма вольно и издающие их органы подчас выходили за установленные для них границы, установленные договорами, т. е. актами, требующими не только подписания уполномоченными на то лицами, но и ( по крайней мере во многих странах ) ратификации в закрепленном конституциями государств-членов порядке. Таким образом, возникла проблема, с одной стороны, правовой силы актов Европейских сообществ, а с другой - пределов возможного действия этого права на государства-члены с учетом того, что эти пределы могут не зависеть от каждого отдельного государства. В связи с этим юристы - сторонники европейской интеграции выдвинули в конце 70-80 годов теорию интеграции посредством права.

Основополагающие договоры не только уполномочили органы Европейских сообществ на издание нормативных актов. Они потребовали от государств-членов не издавать акты, противоречащие целям сообществ, и запретили им своей законодательной практикой способствовать реализации таких актов.

В результате того, что правовые предписания в Европейских сообществах характеризуются стремлением создать “единый правовой порядок”, уже создана правовая система, выходящая за рамки международного права, которое обычно находится вне национальных правовых систем. Необычность же европейского права проявляется как в собственно совместном правовом порядке сообществ, так и в его интеграции с национальными правовыми порядками государств-членов.

Совместный правовой порядок образуется нормами, принадлежащими к трем большим группам.

## 1. Первичное право.

Первичное право включает не только первоначальные договоры(т. е. договоры, учредившие сообщества), но и Брюссельский договор 1965 года, создавший единые Совет и Комиссию для трех сообществ, Люксембургский договор 1970 года по проблемам бюджета и финансирования и т. д., а также соглашения, которым решения Суда придали “такую же императивную силу”, как и всем выше названным договорам. В процессе функционирования сообществ договоры, образовавшие сообщества, стали рассматриваться как договоры “особого рода”, отличающиеся от актов международно-правового характера. В решении Суда сообществ 1963 года, например, утверждалось, что нормы этой группы “более, чем соглашения, только создающие взаимные обязательства между участвующими государствами”, и что сообщества образуют “новый правовой порядок, субъектами которого являются не только государства-члены, но также и граждане”.

## 2. Производное право.

Производное право составляют акты, которые созданы органами сообществ во исполнение норм первичного права и для реализации установленных им целей. К этой же группе актов относятся так называемые конвенционные акты, т. е. соглашения, заключенные сообществами с третьими странами или международными организациями. Из общего числа норм производного права необходимо выделить группу норм, обязательных для исполнения: регламенты, директивы и решения. Эти нормы должны применяться во всех государствах-членах либо непосредственно ( регламенты ), либо после их имплементации национальными органами. Это проистекает как из текста договоров, так и из решений Суда. Суд, в частности, 14 декабря 1971года установил, что регламент автоматически включается в правовой порядок государствчленов и тем самым отменяет противоречащие положения национального права.

## 3. Судебные нормы.

Нормотворческя деятельность Суда сообществ заняла столь большоеместо в деятельности правотворческих органов, что можно рассматривать это судебное право в качестве третьей составной части права Европейских сообществ. Вопервых, Суд занимает особое место винституционной системе сообществ, позволяющее ему интерпретировать и применять нормы, не будучи связанным при этом никакимидругими учреждениями. Вовторых, Суд возглавил систему судебногоконтроля, осуществляемую им при рассмотрении самых различныхтяжб. Втретьих, особое место решений Суа сообществ обусловленотем, что судьи этого Суда свободны в выборе методов толкованиявозникающих перед Судом вопросов.

Именно Суду сообществ принадлежит ведущая роль в реализации процесса проникновения европейского права в правовой порядок государств-членов. Это достигается четырьмя методами: заменой, гармонизацией, координацией и сосуществованием.

Суть замены должна состоять в том, что первичное право, автоматически включаясь в правовую систему каждого государства-члена, заменяет или лишает силы любую норму, ему противоречащую. В результате во всех государствах создается как бы единая правовая база, являющаяся образцом, которому должно соответствовать все остальное национальное законодательство. В связи с этим все элементы национального права должны быть гармонизированы с европейским правом.

Своего рода разновидностью метода гармонизации является методкоординации. Его особенность заключается в том, что он используется в ситуациях, когда не возникает потребности в изменении нормы национального права, однако воздействие этой нормы наобщественные отношения не соответствует общей идее европейского права. В процессах гармонизации и координации велика роль судебных органов. Именно судебные органы первые сталкиваются с проблемой противоречия норм национального права праву сообществ. Этообстоятельство было учтено создателями Суда сообществ, которыенаделили его обязанностью обеспечивать соблюдение права путемтолкования и применения Договора о ЕЭС. Отсюда были сделаны теоретические и практические выводы, направленные на расширениевлияния институтов сообществ посредством расширения сферы применения европейского права.

Признание нормы национального права, противоречащей праву сообществ, фактически означает лишение национальной нормы юридической силы и замещение ее нормой, сформулированной Судом сообществ при рассмотрении конкретного дела. Этот правовой порядок дает возможность существенно ограничить полномочия национальных нормотворческих органов. Это вызывает тревогу сторонников принципов национального суверенитета.

Последний из четырех методов проникновения европейского права в правовой порядок государствчленов метод сосуществования. Суть его состоит в том, что государствочлен дополняет норму европейского права национальными нормами, обеспечивающими более полное исполнение европейской нормы в специфических условиях национального права государствачлена.

Уже несколько десятков лет существуют Европейские сообщества, и процесс правовой интеграции очевиден, но несмотря на это он сталкивается со значительным сопротивлением влиятельных кругов практически во всех государствахчленах. В основе этого сопротивления, как представляется, лежат экономические интересы значительной части национальных финансовых и промышленных сфер.

Сопротивление процессу правовой интеграции проявляется при обсуждении многих законопроектов в национальных парламентах, рассмотрении судебных дел и, конечно, в трудах тех юристов, которые считают, что эффективная защита национальных интересов невозможна без сохранения национального суверенитета.

В чем же проблема, причина ? Вот один из примеров: Гармонизация национальных законодательств дело далеко непростое, поскольку оно затрагивает наиболее уязвимые стороны жизни различных общественных слоев. Особую сложность представляет эта проблема в области тех налоговых систем, где вопрос распределения государственных доходов между прямыми и косвенными налогами имеет и социальные аспекты. Косвенные налоги в меньшей степени обременяют высокооплачиваемые слои общества и крепче бьют по бюджету тех, у кого заработки низкие. К тому же, налоговые системы различных стран развивались органически, а посему они с трудом поддаются изменениям.

Первым шагом в этом направлении стало введение во всех странах ЕС системы налогов на добавленную стоимость как единой системы налога с оборота. Преимущество данной системы состоит в том, что она позволяет освободить товары от налогового бремени на границах и поэтому является нейтральной по отношению к их конкурентоспособности.

Еще пример:

Большие неприятности странамчленам “Общего рынка” доставляет существование различных стандартов и технических норм в отдельных отраслях, как, например, в области здравоохранения, охраны окружающей среды, защиты интересов потребителей и т. п.

В некоторых государствах еще сохраняются государственные монополии ( Франция и Италия табачная промышленность ), хотя по договорам ЕС их следовало бы ликвидировать.

Носители теории интеграции посредством права поставили передсобой задачу разработки методов, которые позволили бы сгладитьвозникающие противоречия с тем, чтобы они не препятствовали процессу европейской интеграции. Было выделено две концепции, объединяющие сторонников интеграции посредством права.

Первая концепция состоит в гармонизации права путем сближениянациональных законодательств. Суть ее была изложена выше. Тридцатилетний опыт существования сообществ выявил ряд недостатков вфункционировании их органов, отрицательно сказавшихся на развитии интеграционных процессов. Профессор университета штата Миннесота С. Крислоу наиболее значительным недостатком считает несовершенство механизма гармонизации правовых норм, т. е. механизма,способного максимально безболезненно избавляться от не отвечающих интересам сообществ норм и обеспечивать безусловную реализацию тех правовых положений, которые способствуют процессу интеграции.

Суть второй концепции состоит в попытке использовать право вкачестве основного орудия, обеспечивающего процессы экономической и политической интеграции в Европейских сообществах. Предлагается во главу интеграционных прцессов поставить унификацию права, достигаемую посредством использования единой правовой техники. Для этого должно быть обеспечено единообразное понимание всеми европейскими юристами основных институтов права, подобно тому,как юристы американских штатов одинаково их понимают в силу принадлежности к общей правовой школе.

С целью становления европейского права сторонники интеграции посредством права предлагают установить максимально жесткие рамки и правила создания в сообществах правовых норм, т. е. законодательного процесса.

Предполагается, что разработка и установление условий создания и внедрения нормативных актов должны способствовать уменьшению противоречий между государствамичленами, поскольку последние будут участвовать во всех стадиях нормотворчества и благодаря этому постепенно сближать свои позиции. Сближение позиций должно происходить, и это особенно важно, в процессе внедрения норм европейского права в национальные системы. Разработка законодательства в ЕС происходит следующим образом:

* Первым этапом при разработке законов “Общего рынка” являются предложения Комиссии об издании определенного закона с четко раз работанными по положениями.
* Второй этап заключение Европейского парламента по данным предложениям. Проект закона обсуждает Совет министров. Если Со вет министров решит изменить проект, то это возможно только при условии, что данное решение принято единогласно. Для принятия проекта без изменений достаточно большинства голосов.
* После одобрения проекта закона Советом министров он носит наз вание “Общая точка зрения Совета министров по...” и вновь пере дается Европейскому парламенту с подробной мотивировкой.
* Третьим шагом является обсуждение проекта Европейским парла ментом, который имеет возможность в течение трех месяцев либо принять данный закон, либо отклонить его абсолютным большинством голосов. При одобрении текста парламентом Совет министров большинством голосов окончательно одобряет данный закон.
* В случае, если парламент предлагает внести изменения в данный проект, в соответствии с предложением парламента Комиссия в тече ние месяца дорабатывает проект закона и вновь вносит его на рас смотрение Совету министров.

Медлительность нормотворчества в сообществах является, по мнению сторонников интеграции посредством права, результатом несовершенства отношений между Советом, Комиссией и Парламентом.Главным при этом является то, что не выявлены отношения их верховенства и субординации.

Тем не менее, принят целый ряд законодательных актов “Общего рынка” , реализующих основные цели процесса интеграции.

Как отмечалось, постановления ЕС являются законами, которыевступают в силу автоматически во всех странахчленах и стоят выше национальных законов. В отличие от них директивы обращают внимание правительств на необходимость конкретизировать в национальном законе положения конкретной директивы. Решения, принятыеадминистративными органами ЕС, тоже имеют законную силу.

Законодательные акты “Общего рынка” непосредственно заменяютнациональные законы странчленов его в области:

* внешнеторговой политики;
* аграрной политики;
* торгового и гражданского права ( свобода конкуренции, монопо лии и картели );
* налогового права ( сближение систем налогов на прибыль, установление уровня налога с оборота и прямые взносы в бюджет ЕС );

Право всех граждан государствчленов без какихлибо ограничений жить и работать в любой стране члене “Общего рынка” также казывает влияние на национальные законодательства.

Таким образом, государствачлены Европейских сообществ отказались от своего суверенитета в достаточно крупном масштабе. Они ишились самостоятельности во внешнеторговой политике, вывели в омпетенцию “Общего рынка” весь комплекс торгового и гражданского права, регулирующий конкуренцию.

В области внешнеторговой политики национальные правительства располагают следующими возможностями:

* вводить импортные квоты по товарам из третьих стран;
* заключать договоры о так называемых “ добровольных ограничениях экспорта” ( прежде всего со странами, имеющими крайне низкие цены на продукцию текстильной и электронной промышленности);
* использовать по соглашению импортные квоты на торговлю текстильными волокнами;

Итак, несмотря на существование больших препятствий, Европейские сообщества делают все возможное для достижения своих целей создания единого рынка. В каждодневной же практике стран проблема коллизии национального права отдельных государств с законодательством “Общего рынка” означает, что крайне необходимо постоянно проводить консультации: какие общеевропейские правила существуют в той или иной сфере и как они дополняют или изменяют национальное законодательство по тому или иному вопросу; вполне естественно, Суду сообществ необходимо реализовывать процесс проникновения европейского права в правовой порядок государствчленов ЕС с помощью методов, рассмотренных выше.

В работе были рассмотрены правовые аспекты интеграционных процессов в Европе: интеграционные теории ученыхюристов, проблемасуверенитета, согласования правовых норм Европейских сообществ сзаконодательством государствчленов “Общего рынка” и методы реализации процесса проникновения европейского права в правовой порядок этих стран.