**ТЕМА №1: ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА.**

1. Основные этапы становления европейского права.

2. Парижский договор, образование ЕОУС, первые шаги по формированию европейского права.

3. Римские договоры, Образование ЕЭС и Евроатома.

4. Единый европейский акт.

5. Маастрихтский договор 1992 г. и образование Европейского Союза.

6. Амстердамский договор. Ницский договор. Подписание Общеевропейского конституционного акта.

**1. Основные этапы становления европейского права.**

Формирование Европейских сообществ и европейского права представляют собой единый и тесно взаимосвязанный процесс. Создание и строительство Европейских сообществ с самого начала осуществлялось на строго юридической основе. Соответственно, оформление и правовая база этих Сообществ, их структура, цели и задачи, условия и порядок деятельности – всё это должно было найти отражение и закрепление в нормах европейского права. В свою очередь, создание единой системы европейского права невозможно без существования соответствующих структур. Иначе говоря, становление европейского права немыслимо без образования Европейских сообществ, его функционирование и развитие невозможны вне Европейских сообществ.

Совершенно очевидно, что некорректно ставить вопрос о том, что чему предшествовало – возникновение европейского права образованию сообществ или наоборот. Здесь представлены взаимообусловленные моменты, без которых на сегодняшний день невозможно представить процессы общеевропейской интеграции. Среди факторов, обусловивших интеграционные процессы, право играло весьма важную роль. Необходимые предпосылки и уcловия единого экономического, культурного и таможенного пространства привели к формированию европейского права и единого государства.

Сами по себе идеи европейского единения не представляют собой нечто свойственное только ХХ в., хотя именно в его второй половине первоначальные наброски концепции консолидированного государства стали претворяться в жизнь. В истории европейской интеграции известны многочисленные примеры активного выступления различных видных общественных и политических деятелей в поддержку идей европейской интеграции и европейского союза. Известны также конкретные проекты реализации этих идей. Сразу, после Первой мировой войны в Европе получает сравнительно широкое развитие панъевропейское движение, обретающее даже некоторые организационные формы. Нельзя не отметить, что всякий раз, когда Европа становилась ареной кровопролитных конфликтов, столкновений и противостояний, как реакция на эти события возникали и получали дополнительный импульс идеи мира и единения, выдвигались конкретные проекты и предложения общеевропейского урегулирования. Так было и в далекие эпохи Столетней и Тридцатилетней войн, так было и в начале ХХ века.

Соглашения, достигнутые в годы Второй мировой войны между ведущими державами антигитлеровской коалиции, казалось, должны были открыть перспективу для активного и всестороннего послевоенного сотрудничества в рамках Европы. Однако этого не произошло. Ялтинские и Потсдамские соглашения положили в основу нового мироустройства такие идеи и принципы, которые означали фактический раздел мира на сферы влияния наиболее могущественных держав, прежде всего США и СССР. Противоборство двух политических и социально-экономических систем не только разъединяли страны Европы, но и отдельные государства, как это было, например с Германией.

Между тем, сложившаяся после Второй мировой войны на европейском континенте обстановка неизменно требовала интеграции. Следовало, прежде всего, ликвидировать последствия этой войны. Большинство европейских государств лежало в руинах. Таким образом, объединение усилий в социально-экономической сфере стало определенным императивом, без следования которому нельзя было преодолеть последствий войны.

В основу периодизации процесса европейской интеграции могут быть положены различные критерии, связанные с достижениями в экономической или социальной областях, с тем или иным прогрессом в валютно-финансовой сфере, в характере взаимоотношений между государствами-членами и т. д. Однако с правовой точки зрения наибольший интерес представляют те кардинальные изменения, которые происходят в структуре Сообществ, в сфере их ведения и порядке осуществления тех полномочий, которыми эти Сообщества, а затем и Союз наделяются. Все такого рода перемены в жизни Сообществ и Союза находят свое отражение и закрепление, прежде всего, в учредительных договорах, т.е. в таких актах, которые действительно вносят кардинальные изменения в построение и функционирование Сообществ и Союза. Соответственно и периодизация эволюции европейского права самым тесным образом связана с выработкой и заключением учредительных договоров. С этой точки зрения в становлении и развитии европейского права можно выделить несколько главных этапов.

*Первый из них —* это выработка и введение в действие Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). На данном этапе происходит формирование первого европейского интеграционного объединения, закладываются принципиальные основы самой интеграции и начинается формирование европейского права.

*Второй период* связан с созданием двух новых Сообществ. В 1957 г. в Риме подписываются два договора: Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Вступление в силу 1 января 1958 г. этих двух договоров знаменует начало нового этапа в развитии интеграционных процессов. Особенно большое значение имел Договор о создании ЕЭС, в котором сформулированы важнейшие принципиальные основы интеграционного объединения, определены условия и порядок его функционирования, закреплены важнейшие достижения в области экономического, социального и правового развития. В этот период развертывается создание «общего рынка», складываются и утверждаются основные принципы европейского права, начинает функционировать система юрисдикционного контроля за его применением и соблюдением. В ходе второго этапа развития вырабатываются нормативные положения, обеспечившие создание и работу единой системы институтов, которые внесли существенные перемены в порядок их формирования и функционирования, юридически оформляется новая система финансового обеспечения Сообществ, их взаимодействия с государствами-членами. В этот же период происходит существенное увеличение числа членов Европейских сообществ, что в свою очередь сказывается и на расширении сферы применения европейского права, и на определенных структурных изменениях в системе объединенных институтов Сообществ.

Углубление интеграционных процессов, расширение сферы взаимодействия и сотрудничества государств-членов приводит к выдвижению новых программных установок и созданию правовых механизмов их обеспечения и реализации. В результате довольно длительных и непростых переговоров стороны приходят к выработке нового важнейшего правового инструмента, положившего начало *третьему этапу* в развитии Сообществ и европейского права. Юридически его наступление было оформлено подписанием Единого европейского акта (ЕЕА), который вступил в силу в 1987 г. В результате произошло заметное расширение сферы ведения Европейских сообществ, были внесены изменения в их институциональную структуру и намечены основные контуры развития сотрудничества государств-членов в сфере внешней политики и безопасности. Единый европейский акт создал правовую основу для перехода к новому, более высокому уровню сотрудничества государств — к созданию Европейского Союза. В соответствии с программными установками этого документа был начат переход от общего к единому внутреннему рынку, что должно было в перспективе подготовить создание Экономического и валютного союза.

Новый *четвертый этап* в развитии процесса европейской интеграции связан с подписанием (февраль 1992 г.) и введением в действие (ноябрь 1993 г.) Договора о Европейском Союзе. По месту заключения его иначе именуютМаастрихтским договором. Образование Европейского Союза составляет главное содержание перемен в области европейского строительства в целом и европейского права в частности. Союз учреждается на базе Европейских сообществ, дополненных сферами политики и формами сотрудничества, определенными этим Договором. Этими сферами и формами становятся внешняя политика и безопасность, сотрудничество в области юстиции и внутренних дел.

Новеллы, привнесенные Договором оСоюзе в европейское право, далеко не однозначны. Практически ссозданиемСоюза вырисовываются новые контуры взаимодействия в правовой сфере, которые заметно отличаются от сложившихся в рамках Сообществ. Каковы бы, однако, ни были споры по вопросу о прогрессеили регрессе в правовой сфере,несомненным является то, что система европейского права получает дальнейшее развитие, а ее воздействие распространяется на все новые и новые сферы сотрудничества.

Маастрихтский договор предусмотрел необходимость дальнейшего уточнения параметров Союза, порядка его функционирования и взаимодействия государств-членов с институтами ЕС в новых областях. В развитие этих постановлений была созвана межправительственная конференция, которая в сравнительно короткие сроки подготовила новый учредительный договор, внесший изменения в Договор о Европейском Союзе. Этот новый Договор был подписан 2 октября 1997 г. в Амстердаме. По месту своего подписания он получил наименование Амстердамского договора. Новый договор внес ряд существенных новелл в строительство Европейского Союза. Они касаются таких концептуальных и практических положений, как формула продвинутого сотрудничества, уточнение принципов субсидиарности и пропорциональности, более четкое определение понятия общей политики и общих действий Сообществ, уточнение сферы сотрудничества в области внешней политики и безопасности. Заметно расширены положения, связанные с охраной и защитой прав человека, в результате создания пространства свободы, безопасности и законности, уточнены некоторые аспекты деятельности институтов Европейского Союза, расширена сфера действия права ЕС за счет так называемой коммунитаризации ряда областей, которые в прошлом не входили в ведение Сообществ, а, следовательно, не регулировались нормами права Европейских сообществ.

Вместе с тем некоторые вопросы, подлежавшие рассмотрению в ходе подготовки Амстердамского договора, решены не были. В частности, это относится к попыткам реформы институциональнойструктуры Союза, котораябыла осуществлена только фрагментарнои весьма робко, с отнесением более кардинальныхрешений на будущее.

Амстердамский договор, как и любой другой учредительный акт, былпередан на ратификацию государствам-членам. Процесс ратификации был завершен в первой половине 1999 г., и с мая этого года данный Договор, вносящий ряд существенныхизменений в структуру и порядок функционирования Сообществ и Союза, введен в действие. Важно, однако, подчеркнуть, что создание и эволюция Европейского Союза не означают исчезновение или просто поглощение Европейских сообществ. Все три Европейских сообщества продолжают существовать как самостоятельные интеграционные объединения, одновременно участвующие в Европейском Союзе. При изучении европейского права, действующего в настоящее время, следуетиметь в виду, что это весьма динамичная система, которая претерпевает в ходе эволюции Сообществ весьма существенные изменения. Необходимость дальнейших реформ и изменений прямо предусмотрена Амстердамским договором.

Договор о создании Европейского Союза был подписан 7 февраля 1992 г. в старинном голландском городе Маастрихт. Процедура его ратификации государствами-членами, являвшаяся необходимым условием вступления Договора в силу, заняла сравнительно большой промежуток времени. Связано это с тем, что почти во всех государствах-членах Европейских сообществ введение в действие этого Договора потребовало предварительного внесения изменений в текст национального основного закона. Обусловлено это было в первую очередь тем, что с созданием Европейского Союза заметно расширился круг суверенных полномочий, передававшихся государствами-участниками в ведение Союза. При проведении референдума об одобрении Договора в Дании большинство участвовавших в голосовании высказалось против его утверждения. Понадобились дополнительные усилия по выработке особых приложений к Маастрихтскому договору, позволившие повторно провести референдум в этой стране, в ходе которого удалось добиться позитивного результата. Сложная процедура конституционных пересмотров была осуществлена в ФРГ, во Франции. В последней в текст Конституции страны была введена даже новая специальная глава о Европейских сообществах и Европейском Союзе. Однако, несмотря на все сложности, связанные с одобрением Договора о создании Европейского Союза, он был единогласно ратифицирован всеми государствами-членами Европейских сообществ и 1 ноября 1993 г. вступил в силу.

Маастрихтский договор определяет, прежде всего, состав и структуру Европейского Союза, его цели и принципы. Согласно ст. А этого Договора Союз создается на основе Европейских сообществ (в русском переводе текста Договора приводится иногда единственное число, что, очевидно, не совсем точно). Новыми политиками и формами сотрудничества стали по Договору 1992 г. общая внешняя политика и политика безопасности, а равно сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел.

Союз ставит своей задачей сохранение достижений Сообществ и на этой основе дальнейшее продвижение к более тесному и сплоченному взаимодействию в экономическом и социальном развитии, утверждение индивидуальности Союза на международной арене, защиту прав и свобод человека и осуществление на этой основе сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел.

Таким образом, Европейский Союз включал как бы три слагаемых: во-первых, все три уже существующих Сообщества; во-вторых, совместная внешняя политика и политика безопасности и, в-третьих (в том, что касается последнего слагаемого после уточнения, внесенного в последующем Амстердамским договором), сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере.

Маастрихтский договор, отличаясь довольно сложной структурой и значительным объемом, содержит, с одной стороны, постановления, относящиеся непосредственно к Европейскому Союзу, с другой стороны, положения, которые вносят изменения в уже действующие учредительные договоры о ЕОУС, Европейском экономическом сообществе и Евроатоме. Маастрихтский договор, особо подчеркивая то обстоятельство, что Европейское экономическое сообщество явно переросло рамки чисто экономического сотрудничества и превратилось из функционального в универсальное объединение, изменил его наименование. Отныне оно стало называться Европейское Сообщество (ЕС). Основные слагаемые Союза получили наименование трех опор.

Маастрихтский договор определяет основные цели Союза, имея в виду обеспечение большей сплоченности народов и государств, его образующих. Союз характеризуется не только как объединение государств, но и как союз народов стран-членов Союза. Он предусматривает обеспечение дальнейшего экономического и социального прогресса путем образования пространства без внутренних границ, построение экономического и валютного союза (ЭВС) и введение единой европейской валюты. Создание Европейского Союза призвано было упрочить его позиции на международной арене, укрепив безопасность государств, входящих в Союз. Кроме того, задачей являлось распространение взаимодействия государств Союза на такую важную сферу, как защита прав и свобод граждан, усиление сотрудничества правоохранительных органов.

Цели Союза, сформулированные в самом общем виде, детализируются и дополняются изложением задач, которые встают перед Европейским Сообществом. Важнейшей задачей Сообщества провозглашается построение Экономического и валютного союза. В этих целях Маастрихтский договор устанавливает программу и график реализации ЭВС и введения общей валютной единицы. Договор и приложения к нему определили условия участия государств-членов в Валютном союзе и финальную дату введения в обращение новой общей валютной единицы — евро. Конечной датой реализации этой цели должно было стать и стало 1 января 1999 г. Несмотря на возникшие сложности, несмотря на скептическое отношение многих влиятельных политических сил в странах ЕС и даже со стороны отдельных правительств, цель, поставленная Маастрихтским договором, была достигнута. Действительно. С 1 января 1999 г. 11 государств-членов Европейского Союза (из 15) ввели в действие новую валютную систему и новую валютную единицу. Уже одного этого обстоятельства было бы вполне достаточно для того, чтобы оценить Маастрихтский договор и создание Европейского Союза, как новый крупный прорыв на пути европейской интеграции. Одна из важнейших сфер осуществления национального суверенитета перешла в совместное ведение государств-членов Европейского Союза, создавших единую валютную систему.

Вторым не менее важным следствием образования Европейского Союза стало заметное расширение сферы ведения интеграционных объединений. С одной стороны, заметно расширилась юрисдикция Европейского Сообщества. В ведение ЕС было передано осуществление полномочий в таких областях, как: сотрудничество в области культуры, здравоохранения, защита прав потребителя, координация политики в сфере занятости и ряд других. С другой стороны, с созданием Европейского Союза в сферу его ведения начинают переходить новые и принципиально важные области взаимодействия государств-членов, такие как внешняя политика, безопасность, сотрудничество в области юстиции, охраны прав граждан. Определяются пути и методы этого сотрудничества, создаются новые структуры взаимодействия и координации политики, принимаются конкретные решения, которые должны способствовать защите прав и свобод человека. В этом плане особый интерес представляло введение на основе Маастрихтского договора института гражданства Европейского Союза — еще один важный шаг, свидетельствующий о восприятии начал характерных не для международной, а для государственно-правовой публичной организации.

Вместе с тем создание Европейского Союза заметно усилило гетерогенность, т.е. неоднородность нового образования. За десятилетия, прошедшие с момента создания Европейских сообществ, в рамках этих объединений сложилась достаточно четкая и строгая система институтов, сформировалась правовая система Сообществ, которая играла и продолжает играть исключительно важную роль в обеспечении интеграционных процессов и жизнедеятельности самих Сообществ. С появлением Европейского Союза и созданием второй и третьей опоры возникла проблема правового оформления и регулирования этих двух сфер деятельности Европейского Союза.

Конечно, с созданием Европейского Союза усилилась гетерогенность интеграционного объединения. Сам Союз по сравнению с Сообществами отличается меньшей ясностью и четкостью, правовых предписаний, действующих в его рамках. Нередко создаваемые в рамках второй и третьей опор структу­ры отличаются определенной рыхлостью. Тем не менее, прогресс, который достигнут в деле интеграции в результате создания Европейского Союза, распространение сотрудничества на сферу политического взаимодействия, формирование именно политического союза наряду с экономическим и валютным — все это, несомненно, говорит о том, что процесс интеграции не только не был остановлен или повернут вспять, а продолжал и продолжает развиваться. Об этом свидетельствует и новый учредительный акт — Амстердамский договор, который был разработан и подписан на основе предписаний Маастрихтского договора и призван способствовать дальнейшему развитию и упрочению Европейского Союза и его правовых установлении.

**2. Парижский договор, образование ЕОУС, первые шаги по формированию европейского права.**

Парижский договор, положивший начало созданию перво­го интеграционного объединения в Западной Европе, был подписан 18 апреля 1951 г. и вступил в силу 1 января 1952 г. Шесть государств-участников — Франция, Италия, страны Бенилюкса и ФРГ — создали Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). Объединение ставило перед собой сравнительно узкие цели.

Согласно Договору основной задачей Объединения было способствовать экономическому развитию, росту занятости и повышению жизненного уровня в государствах-членах путем создания общего рынка угледобывающей и сталелитейной промышленности и их производных. Институты ЕОУС должны были обеспечить упорядоченное снабжение общего рынка, равный доступ к источникам производства для всех потребителей, установление максимально низких цен, поддержание условий, стимулирующих наращивание производства и улучшение качества производимой продукции, рациональное использование природных ресурсов, улучшение условий труда; способствовать росту международной торговли и упорядоченному наращиванию и модернизации производства. Цели ЕОУС свидетельствовали о том, что объединение носит чисто функциональный характер и решает специальный круг задач и проблем, связанных с развитием сталелитейной и угольной промышленности, созданием общего рынка товаров и услуг в этой сфере на базе принципов, определенных Договором.

Парижский договор сам по себе ничего не говорит о природе интеграционного объединения, об уровне и степени интеграции, о восприятии концепций наднационального сотрудничества или межнационального объединения. О том, каким образом должно действовать это Объединение, в самом Договоре говорится достаточно неопределенно. Согласно ст. 5 Договора ЕОУС должно осуществлять свои задачи «с ограниченной степенью вмешательства». Формула достаточно туманная, и если в Договоре в той или иной мере определялась сфера вмешательства, то указание на порядок этого вмешательства практически отсутствовало.

ЕОУС наделяется качествами юридического лица. Объединение обладает правоспособностью, необходимой для достижения поставленных целей и осуществления своих функций, за ним признается международная правоспособность, а в каждом из государств-членов оно обладает наибольшей правоспобностью, предоставляемой юридическим лицам в этом государстве. ЕОУС может приобретать и отчуждать движимую и недвижимую собственность и выступать стороной в суде. Сами по себе приведенные положения имеют весьма важное значение, они определяют условия, характер и пределы правоспособности ЕОУС. Однако специфики и особенностей интеграционного объединения это не раскрывает, поскольку практически почти каждая международная организация обладает примерно теми же качествами юридического лица и в общих чертах тем же объемом правоспособности. О природе и особенностях интеграционного объединения скорее можно судить не по этим формулам, а выявляя структуру и характер полномочий институтов. Объединения, а равно его права в деле установления общеобязательных правовых предписаний, с которыми и связано в первую очередь начало формирования европейского права.

К числу институтов ЕОУС были отнесены Высший руководящий орган, Общая ассамблея, специальный Совет министров и Суд ЕОУС. Договор определил порядок их формирования, принципы функционирования и условия взаимоотношений между этими институтами. Для раскрытия природы интеграционного объединения чрезвычайно важно было определить, на каких началах формируются отдельные институты, каков объем их полномочий и каков порядок их взаимодействия.

Центральное место в системе институтов ЕОУС занял Высший руководящий орган. На него возлагалось обеспечение достижения целей ЕОУС и решение практических задач, связанных с созданием общего рынка угля и стали. Этот Высший руководящий орган наделялся правом законодательной иницитивы, именно он инициировал принятие важнейших решений. Одновременно он являлся и основным законодательным органом ЕОУС, принимая обязательные по своей юридической силе акты и обращая их к исполнению, Учитывая место и роль Высшего руководящего органа, особо важное значение приобретал порядок его формирования и деятельности. Согласно договору Высший руководящий орган состоял из представителей, назначаемых государствами-членами из числа своих соб­ственных граждан. Однако по своему статусу члены этого органа не являлись полномочными представителями своих правительств. Напротив, это были международные чиновники, одним из главных условий назначения и деятельности которых являлась их независимость по отношению к национальным правительствам. Они не должны были получать или исполнять инструкции и указания правительств своих стран, а действовать исключительно на основе учредительного договора и во исполнение его положений. Таким образом, Высший руководящий орган выступал преимущественно как воплощение идеи наднационального сотрудничества и руководства. Федералистское начало оказалось доминирующим.

Конечно, Высший руководящий орган не мог действовать бесконтрольно, он не мог не учитывать национальные интересы государств-членов. В определенной мере функции контроля за его деятельностью осуществлял специальный Совет министров, состоявший из представителей правительств государств-членов ЕОУС. Тем не менее, важно подчеркнуть, что Совет министров оставался преимущественно контрольным органом, хотя и наделялся правом вмешательства в процесс принятия решений, затрагивавших жизненно важные интересы государств-членов.

Практически совещательно-консультативным органом являлась Общая ассамблея. Формально это был институт, осуществляющий представительные функции, нечто вроде парламентского учреждения. Однако Общая ассамблея обладала весьма незначительными правами. Возможность самостоятельного инициирования и принятия ею обязательных решений исключалась, а порядок формирования Ассамблеи за счет делегирования представителей от национальных парламентов обеспечивал доминирование в рамках этого, института преимущественно национальных интересов.

Наднациональным по своей природе органом становился Суд ЕОУС. Он формировался путем, единогласного назначения судей, государствами-членами, но сами судьи при исполнении своих обязанностей были полностью независимы и руководствовались в своей деятельности предписаниями учредительного договора, действующими нормативно-правовыми актами. Суд ЕОУС изначально выступал воплощением идеи наднационального сотрудничества. Он был одним из важнейших институтов, обеспечивающих соблюдение юридически обязательных предписаний как Договора, так и актов, издаваемых институтами ЕОУС.

В этой связи весьма важное значение приобретали порядок принятия, характер и степень обязательности для государств-членов нормативно-правовых актов, издаваемых институтами ЕОУС. В соответствии со ст. 14 высший руководящий орган ЕОУС принимает решения, дает рекомендации или заключения. Решение является нормативно-правовым актом общего характера, обязательным во всех своих частях и подлежащим применению во всех государствах-членах ЕОУС (в последующем с созданием Европейского экономического сообщества и Евратома аналогичные по характеру нормативно-правовые акты получили наименование регламента). Рекомендации, будучи также обязательными нормативно-правовыми актами, определяют преследуемые данным актом цели, но оставляют выбор методов и средств реализации за теми, кому эти нормативно-правовые акты непосредственно адресованы (в последующем аналогичные акты в рамках ЕЭС и Евратома получили наименование директивы). Заключения, принимаемые Высшим руководящим органом, носят рекомендательный характер и обязательной силы не имеют.

Следовательно, вся система институтов ЕОУС была сконструирована таким образом, что обеспечивала превалирующее значение институтов, воплощающих идеи наднациональности. Вполне естественно, что сами по себе эти принципы, воплощенные, прежде всего в структуре и полномочиях Высшего руководящего органа и Суда ЕОУС, применялись в сравнительно узкой сфере функционального сотрудничества государств, участвующих в Объединении. Необходимо, однако, принять во внимание, что Парижский договор решал не только узкую и чисто функциональную проблему, сотрудничества за­падноевропейских государств в одной определенной сфере развития и упорядочения производства.

Европейское объединение угля и стали стало своеобразным опытным полем, где проходили практическую проверку многие концептуальные построения и прежде всего, решалась задача соотношения наднационального и межнационального в западноевропейской интеграции. Кроме того, решалась одновременно еще одна напрямую не связанная со сталелитейной промышленностью, но весьма важная политическая проблема. Это проблема интеграции Западной Германии в западноевропейскую экономическую систему. Участники ЕОУС, легитимируя возвращение Западной Германии в систему западных государств, одновременно использовали создание наднационального объединения для того, чтобы сохранить свой контроль над тяжелой промышленностью Германии, которая в прошлом во многом способствовала утверждению национал-социалистического режима и развязыванию немецкой агрессии. Опыт, накопленный ЕОУС, оказал несомненное воздействие на последующее развитие интеграционных процессов в Западной Европе. И хотя созданная в рамках ЕОУС модель не была полностью воспринята, накопленный опыт сыграл, несомненно, позитивную роль. С учетом практики ЕОУС была скорректирована модель построения других экономических интеграционных объединений и разработаны новые учредительные акты.

***3. Римские договоры, Образование ЕЭС и Евроатома.***

Два договора, подписанные в Риме 25 марта 1957 г. и вступившие в силу с 1 января 1958 г., оформили создание Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евроатом). Договор о Евратоме учреждал сравнительно узкое по своему характеру и по функциональному назначению интеграционное объединение. В этом отношении он во многом схож с Договором, оформившим создание ЕОУС. При всей важности проблемы мирного использования атомной энергии и установления меж­дународного контроля в этой области сфера применения учредительного акта в данном случае ограничена четкими функ­циональными рамками. В то же время Договор о Евратоме в том, что касается формирования институциональной структуры и определения места и роли наднационального и межнационального сотрудничества, воспроизводит схему, присущую не ЕОУС, а ЕЭС.

Безусловно, важнейшее и решающее значение для раз­вития всего процесса интеграции в Западной Европе имело создание Европейского экономического сообщества. ЕЭС представляло собой объединение общего, в значительной мере универсального характера, которое охватывало такие важ­нейшие сферы жизнедеятельности государств, как экономика и социальное развитие.

Именно Договор о ЕЭС определяет сущность и направленность европейской интеграции. В нем изложены общие цели и принципы, которые характеризуют деятельность всех трех Европейских сообществ. Особенно важно значение этого учредительного акта для формирования европейского права. Если Договоры о ЕОУС и Евратоме создают основу для издания и применения правовых предписаний в сравнительно узкой сфере сотрудничества государств, то Договор о Европейском экономическом сообществе закладывает основы нового правопорядка, основные начала правовой системы, регулирующей взаимоотношения ее субъектов как внутри этих объединений, так и отношения Сообщества с внешним миром. В этом смысле можно говорить о том, что европейское право, это и есть, прежде всего, право Европейского Сообщества. Право, применяемое в рамках ЕОУС и в рамках Евратома, — это скорее частное конкретное проявление и применение тех общих правовых начал, которые формируются и формализуются в рамках Европейского экономического сообщества.

Договор о Европейском экономическом сообществе сравнительно детально и обстоятельно регулирует задачи и цели ЕЭС. Сообщество призвано обеспечить гармоничное экономическое развитие, неуклонный, сбалансированный и стабильный экономический рост, ускоренное повышение уровня жизни и укрепление связей между объединившимися государствами (ст. 2 Договора о ЕЭС). В ходе последующего развития миссия, возлагаемая на Европейское Сообщество, была существенно расширена (см. ст. 2 консолидированного текста Договора о ЕС*).* Решающим средством достижения этих целей должно было служить создание «общего рынка» и реализация четырех свобод, обеспечивающих его формирование и функционирование. К их числу отнесены свобода движения капиталов, товаров, услуг и рабочей силы. Договор уточняет меры, необходимые для построения «общего рынка» и реализации четырех свобод, а равно определяет основные этапы такого строительства. В течение трех этапов — каждый по четыре года с возможностью продления отдельных этапов, но при условии, что в целом переходный период не превысит пятнадцати лет — надлежало создать Таможенный союз, введя, таким образом, общую внешнюю таможенную границу и ликвидировав таможенные границы и барьеры внутри Сообщества. Достижению поставленных целей были подчинены также общая политика, осуществляемая в рамках Сообществ, а равно система институтов Сообщества, условия и порядок их деятельности. Этим же целям и задачам должно было отвечать формирование и развитие европейского права.

Путем заключения специальных соглашений была создана единая система институтов, охватывающая все три Сообщества. На основе Конвенции об общих институтах, подписанной одновременно с Римскими договорами в 1957 г., были созданы общие для всех Сообществ Парламентская Ассамблея и единый Суд. Значительно больше времени понадобилось для решения вопроса об объединении таких ведущих институтов, как Совет и Комиссия. Соответствующий Договор о слиянии был подписан в 1965 г. и вступил в силу в 1967 г. Начиная с этого периода, в ранках Сообществ функционирует единая система институтов.

В рамках ЕЭС соотношение начал межнационального и наднационального в построении и функционировании ведущих институтов претерпевает определенные изменения. Создается весьма своеобразная структура сбалансирования двух взаимодополняющих начал, что сказывается на роли и месте ведущих институтов в руководстве делами Сообществ. Совет, состоящий из официальных представителей государств-членов на уровне министров и воплощающий в себе, безусловно, и прежде всего, начало межнационального сотрудничества, превращается в главный законодательный орган. Именно Совет принимает наиболее важные нормативно-правовые акты.

Комиссия, глава и члены которой назначаются с общего согласия государствами-членами Сообществ, воплощающая в себе идею наднационального сотрудничества, становится институтом, осуществляющим преимущественно управление делами Сообществ. Она почти монополизирует право законодательной инициативы. Складывается как бы своеобразная система сдержек и противовесов. Совет принимает решение, но принять решение в форме нормативно-правового акта он в большинстве случаев не может без проявления инициативы со стороны Комиссии. Конечно, в целом эта схема знает и целый ряд исключений, в последующем в нее были внесены существенные изменения и дополнения.

Суд ЕС использовал свою преюдициальную практику для истолкования многих положений учредительных договоров и для выработки концептуальных положений, обосновывающих как особенности права Сообществ, так и сферу его применения. Так, Суд ЕС определил, что следует понимать под общими принципами права Сообществ задолго до того, как соответствующая формула нашла свое отражение и закрепление в последующих учредительных актах. Показательно, что в одном из протоколов, приложенных к Амстердамскому договору, специально оговорено и подтверждено сохранение юридической значимости и обязательности принципов, на которых строятся отношения между правом Сообществ и национальным правом государств-членов в том виде, как они были выработаны и сформулированы Судом ЕС.

Реализация целей и задач, сформулированных в учредительных актах, создавших Европейские сообщества, оказалась делом чрезвычайно трудным и сложным. Уже примерно в 1968 г. рамках ЕС было завершено создание Таможенного союза, введен в действие общий таможенный тариф и в определенной степени смягчены внутренние барьеры в рамках общего рынка на пути свободного движения товаров. Однако последовавшие вскоре за этим серьезные потрясения в валютно-финансовой сфере, вызванные, в частности, отменой золотого паритета доллара, разразившийся в 70-е годы острый энергети­ческий кризис резко затормозили развитие интеграционных процессов. Правда, трудности, возникшие в 60-е годы на институциональном уровне, грозившие полностью парализовать деятельность институтов ЕС, удалось преодолеть посредством выработки так называемого Люксембургского компромисса.

Суть возникшего спора заключалась в сопротивлении некоторых государств-членов введению в действие процедур, предусмотренных Договором и предполагавших возможность принятия отдельных решений в Совете не на основе принципа единогласия, а квалифицированным большинством. Дело дошло до того, что представители Франции даже отказались принимать участие в работе Совета и других институтов. И лишь достигнутый в 1966 г. Люксембургский компромисс позволил выйти из тупиковой ситуации. Тем не менее, последствия этого кризиса сказываются и по настоящее время, так как его разрешение сопровождалось введением существенных оговорок относительно расширения действия принципа квалифицированного большинства в Совете ЕС.

Не менее сложной оказалась задача преодоления экономической стагнации. Правда, опыт показал, что за счет коллективных усилий возникшие экономические и финансовые трудности удалось решить со значительно меньшими затратами и более эффективно, чем в других странах. Это в значительной мере сказалось на притягательности Европейских сообществ для других западноевропейских государств и наряду с прочим стало одним из стимулов расширения Европейских сообществ. В 1972 г. было подписано соглашение о вступлении в ЕС Англии, Ирландии и Дании, в 1979 г. — о вступлении Греции, в 1986 г. — Испании и Португалии. Безусловно, расширение численного состава ЕС повысило удельный вес, роль и влияние Сообществ в современном мире. Объединение усилий способствовало в определенной степени преодолению экономических трудностей.

Вместе с тем вступление в состав Сообщества неодинаковых по уровню экономического развития государств породило и новые весьма сложные проблемы, связанные, в частности, с выравниванием уровней экономического развития, с необходимостью оказания дополнительной помощи и поддержки отсталым регионам в рамках Европейских сообществ.

Уже в первой половине 70-х годов Европейским сообществам удалось в основном выйти из полосы стагнации и поставить вопрос о перспективах дальнейшего развития европейской интеграции. В определенной мере вехой на пути к формулированию новых целей и задач стала «белая книга», подготовленная Европейской Комиссией и опубликованная 14 мая 1985 г. В ней была сформулирована идея перехода от создания общего к единому внутреннему рынку. «Белая книга» излагала триста конкретных мер и предложений, которые надлежало осуществить в этой области.

Развитие Европейских сообществ выявило также необходимость дополнения нарастающего экономического сотрудничества более тесным сотрудничеством и в других областях. В рамках учредительного акта 1957 г. были приняты меры по распространению юрисдикции Европейских сообществ на такие важные области, как социальная политика и создание Европейского социального фонда, региональное развитие и создание соответствующих структур, совместная политика в области исследований, программа сотрудничества по охране окружающей среды. Все больше и больше ощущалась необходимость более тесного сотрудничества государств-членов ЕС в политической сфере, в утверждении самобытности и идентичности Европейских сообществ на международной арене. Все эти побудительные причины сыграли свою роль в решении онеобходимости внесения существенных изменений в Римские учредительные акты и в подготовке к созданию Европейского Союза. Созванная в этих целях межправительственная конференция подготовила проект нового учредительного акта, который получил, название Единого европейского акта. Он был подписан представителями всех государств-членов в феврале 1986 г.

**4. Единый европейский акт.**

В этом документе дана новая формулировка целей, стоящих перед Европейским Сообществом, зафиксирована на договорном, уровне тенденция к расширению сферы ведения Европейских сообществ, намечена реструктуризация институциональной системы, определены меры по гармонизации права ЕС и национального права государств-членов, намечены в общих чертах контуры создания Экономического и валютного союза, определены основные параметры сотрудничества государств-членов во внешнеполитической сфере.

Применительно к решению задач создания, единого внутреннего рынка были четко определены основные этапы, его построения. Программа включала в себя, прежде всего, ликвидацию тех ограничений технического, количественного и иного характера, которые еще существовали во взаимоотношениях между государствами-членами. В рамках единого внут­реннего рынка подлежали упразднению все возможные препятствия и барьеры на пути свободного движения капиталов, товаров, услуг и рабочей силы. Построение единого внутрен­него рынка намечалось осуществить в три этапа и завершить к 31 декабря 1992 г. с тем, чтобы создать необходимую базу и основу для перехода к Экономическому и валютному союзу.

Единый европейский акт (ЕЕА) заметно расширил юрисдикцию Европейских сообществ, распространив ее, в частности, на сферу социальной политики. Намечалось расширить сотрудничество государств по таким важным вопросам, как охрана труда, здоровья, развития и поддержание диалога меж­ду социальными партнерами. ЕЕА закреплял распространение сферы ведения Сообществ на региональную политику, органи­зацию и проведение научных исследований и обеспечение тех­нологического развития, а равно защиту окружающей среды. В какой-то мере Европейские сообщества уже осуществляли ту или иную Деятельность в этой сфере, но прежде всего за счет применения механизма ст. 235 Договора о ЕС. При помощи ЕЕА это расширение сферы ведения Сообществ было должным образом легитимировано.

Определенные изменения были внесены в систему институтов ЕС, порядок и условия их функционирования. Наиболее значительными изменениями в этой области стали, прежде всего, институционализация Европейского Совета и демократизация процедуры принятия решений. В том, что касается Европейского Совета, речь шла практически о легитимации уже существующей структуры. Еще с 70-х гг. вошло в обиход проведение саммитов государств-членов ЕС, которые собирались периодически для обсуждения наиболее важных вопросов жизнедеятельности Европейских сообществ и решения тех или иных спорных проблем, которые не удавалось разрешить на уровне иных институтов — Комиссии, Совета. ЕЕА подтвердил, что Европейский Совет, состоящий из руководителей государств-членов Европейских сообществ, будет собираться периодически не менее двух раз в год, определил его статус и полномочия.

Единый европейский акт закрепил изменения, внесенные в процедуру принятия решений, в сторону их демократизации, Это нашло свое отражение, в частности, в более широком применении принципа квалифицированного большинства при принятии решений в рамках Совета ЕС, а равно в расширении участия Европарламента в процедуре одобрения нормативно-правовых актов ЕС. ЕЕА более четко сформулировал положение, в соответствии с которым на Комиссию возлагалось осуществление функций по исполнению решений Совета. Наконец, ЕЕА предусмотрел создание Суда первой инстанции (СПИ). Его образование должно было помочь разгрузить Суд Евро­пейских сообществ и заметно ускорить процедуру рассмотрения дел в этом важнейшем судебном учреждении.

Помимо положений, вносивших те или иные изменения в Договоры, учреждающие ЕЭС, ЕОУС и Евратом, Единый европейский акт содержал также новые постановления, относящиеся к европейскому сотрудничеству в области внешней политики. В этих постановлениях речь идет, в частности, о взаимных консультациях и информировании государств-членов по вопросам внешней политики, представляющим общий интерес, в целях координации, сближения позиций и осуществления совместных действий. Выработка и определение общих позиций должны были послужить отправной точкой для проведения внешней политики всеми государствами-членами ЕС. Следует отметить, что структуры осуществления общей внешней политики были обрисованы в самых общих чертах, а специальные институты или органы, ведающие вопросами выработки общей внешней политики и ее реализации, не были установлены с достаточной четкостью. Впрочем, эти недостатки Единого европейского акта не имели принципиального значения, поскольку система взаимных консультаций и сотрудничества в рамках Совета, в котором периодически встречаются министры иностранных дел, и функционирование вспомогательных органов Совета уже были к этому времени достаточно хорошо отлажены, и речь шла скорее не о создании системы новых институтов или органов, а о легитимации их деятельности в сфере внешней политики.

Единый европейский акт содействовал консолидации достижений Сообществ, утверждению и расширению правовых начал в их деятельности. Он способствовал активизации процесса интеграции, рационализации деятельности институтов Сообществ, заложил в значительной мере предпосылки для перерастания сотрудничества государств-членов в более тесный Экономический и валютный союз, а равно и политический союз. Тем самым была намечена программа дальнейшей эволюции, которая и подготовила переход к образованию Европейского Союза.

**5. Маастрихтский договор 1992 г. и образование Европейского Союза.**

Договор о создании Европейского Союза был подписан 7 февраля 1992 г. в старинном голландском городе Маастрихт. Процедура его ратификации государствами-членами, являвшаяся необходимым условием вступления Договора в силу, заняла сравнительно большой промежуток времени. Связано это с тем, что почти во всех государствах-членах Европейских сообществ введение в действие этого Договора потребовало предварительного внесения изменений в текст национального основного закона. Обусловлено это было в первую очередь тем, что с созданием Европейского Союза заметно расширился круг суверенных полномочий, передававшихся государствами-участниками в ведение Союза. При проведении референдума об одобрении Договора в Дании большинство участвовавших в голосовании высказалось против его утверждения. Понадобились дополнительные усилия по выработке особых приложений к Маастрихтскому договору, позволившие повторно провести референдум в этой стране, в ходе которого удалось добиться позитивного результата. Сложная процедура конституционных пересмотров была осуществлена в ФРГ, во Франции. В последней в текст Конституции страны была введена даже новая специальная глава о Европейских сообществах и Европейском Союзе. Однако, несмотря на все сложности, связанные с одобрением Договора о создании Европейского Союза, он был единогласно ратифицирован всеми государствами-членами Европейских сообществ и 1 ноября 1993 г. вступил в силу.

Маастрихтский договор определяет, прежде всего, состав и структуру Европейского Союза, его цели и принципы. Согласно ст. А этого Договора Союз создается на основе Европейских сообществ (в русском переводе текста Договора приводится иногда единственное число, что, очевидно, не совсем точно). Новыми политиками и формами сотрудничества стали по Договору 1992 г. общая внешняя политика и политика безопасности, а равно сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел.

Союз ставит своей задачей сохранение достижений Сообществ и на этой основе дальнейшее продвижение к более тесному и сплоченному взаимодействию в экономическом и социальном развитии, утверждение индивидуальности Союза на международной арене, защиту прав и свобод человека и осуществление на этой основе сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел.

Таким образом, Европейский Союз включал как бы три слагаемых: во-первых, все три уже существующих Сообщества; во-вторых, совместная внешняя политика и политика безопасности и, в-третьих (в том, что касается последнего слагаемого после уточнения, внесенного в последующем Амстердамским договором), сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере.

Маастрихтский договор, отличаясь довольно сложной структурой и значительным объемом, содержит, с одной стороны, постановления, относящиеся непосредственно к Европейскому Союзу, с другой стороны, положения, которые вносят изменения в уже действующие учредительные договоры о ЕОУС, Европейском экономическом сообществе и Евроатоме. Маастрихтский договор, особо подчеркивая то обстоятельство, что Европейское экономическое сообщество явно переросло рамки чисто экономического сотрудничества и превратилось из функционального в универсальное объединение, изменил его наименование. Отныне оно стало называться Европейское Сообщество (ЕС). Основные слагаемые Союза получили наименование трех опор.

Маастрихтский договор определяет основные цели Союза, имея в виду обеспечение большей сплоченности народов и государств, его образующих. Союз характеризуется не только как объединение государств, но и как союз народов стран- членов Союза. Он предусматривает обеспечение дальнейшего экономического и социального прогресса путем образования пространства без внутренних границ, построение экономического и валютного союза (ЭВС) и введение единой европейской валюты. Создание Европейского Союза призвано было упрочить его позиции на международной арене, укрепив безопасность государств, входящих в Союз. Кроме того, задачей являлось распространение взаимодействия государств Союза на такую важную сферу, как защита прав и свобод граждан, усиление сотрудничества правоохранительных органов.

Цели Союза, сформулированные в самом общем виде, детализируются и дополняются изложением задач, которые встают перед Европейским Сообществом. Важнейшей задачей Сообщества провозглашается построение Экономического и валютного союза. В этих целях Маастрихтский договор устанавливает программу и график реализации ЭВС и введения общей валютной единицы. Договор и приложения к нему определили условия участия государств-членов в Валютном союзе и финальную дату введения в обращение новой общей валютной единицы — евро. Конечной датой реализации этой цели должно было стать и стало 1 января 1999 г. Несмотря на возникшие сложности, несмотря на скептическое отношение многих влиятельных политических сил в странах ЕС и даже со стороны отдельных правительств, цель, поставленная Маастрихтским договором, была достигнута. Действительно, С 1 января 1999 г. 11 государств-членов Европейского Союза (из 15) ввели в действие новую валютную систему и новую валютную единицу. Уже одного этого обстоятельства было бы вполне достаточно для того, чтобы оценить Маастрихтский договор и создание Европейского Союза, как новый крупный прорыв на пути европейской интеграции. Одна из важнейших сфер осуществления национального суверенитета перешла в совместное ведение государств-членов Европейского Союза, создавших единую валютную систему.

Вторым не менее важным следствием образования Европейского Союза стало заметное расширение сферы ведения интеграционных объединений. С одной стороны, заметно расширилась юрисдикция Европейского Сообщества. В ведение ЕС было передано осуществление полномочий в таких областях, как: сотрудничество в области культуры, здравоохранения, защита прав потребителя, координация политики в сфере занятости и ряд других. С другой стороны, с созданием Европейского Союза в сферу его ведения начинают переходить новые и принципиально важные области взаимодействия государств-членов, такие как внешняя политика, безопасность, сотрудничество в области юстиции, охраны прав граждан. Оп­ределяются пути и методы этого сотрудничества, создаются новые структуры взаимодействия и координации политики, принимаются конкретные решения, которые должны способствовать защите прав и свобод человека. В этом плане особый интерес представляло введение на основе Маастрихтского договора института гражданства Европейского Союза — еще один важный шаг, свидетельствующий о восприятии начал характерных не для международной, а для государственно-правовой публичной организации.

Вместе с тем создание Европейского Союза заметно усилило гетерогенность, т.е. неоднородность нового образования. За десятилетия, прошедшие с момента создания Европейских сообществ, в рамках этих объединений сложилась достаточно четкая и строгая система институтов, сформировалась правовая система Сообществ, которая играла и продолжает играть исключительно важную роль в обеспечении интеграционных процессов и жизнедеятельности самих Сообществ. С появлением Европейского Союза и созданием второй и третьей опоры возникла проблема правового оформления и регулирования этих двух сфер деятельности Европейского Союза.

Конечно, с созданием Европейского Союза усилилась гетерогенность интеграционного объединения. Сам Союз по сравнению с Сообществами отличается меньшей ясностью и четкостью, правовых предписаний, действующих в его рамках. Нередко создаваемые в рамках второй и третьей опор структуры отличаются определенной рыхлостью. Тем не менее, прогресс, который достигнут в деле интеграции в результате создания Европейского Союза, распространение сотрудничества на сферу политического взаимодействия, формирование именно политического союза наряду с экономическим и валютным — все это, несомненно, говорит о том, что процесс интеграции не только не был остановлен или повернут вспять, а продолжал и продолжает развиваться. Об этом свидетельствует и новый учредительный акт — Амстердамский договор, который был разработан и подписан на основе предписаний Маастрихтского договора и призван способствовать дальнейшему развитию и упрочению Европейского Союза и его правовых установлении.

**6. Амстердамский договор. Ницский договор. Подписание Общеевропейского конституционного акта.**

Созыв новой межправительственной конференции для внесения изменений и дополнений в Договор в создании Союза был прямо предусмотрен ст. N Маастрихтского договора. Во исполнение этого предписания в 1996 г. была созвана межправительственная конференция, которой, было поручено разработать и предложить к подписанию текст нового учредительного акта, призванного способствовать совершенствованию структуры, и функционирования Европейского Союза, а равно решить те спорные проблемы, которые не удалось полностью урегулировать при подготовке Маастрихтского договора. Уже в 1997 г. новый Договор был готов к подписанию. Оно состоялось 2 октября 1997 г. По месту его подписания новый учредительный акт получил наименование Амстердамский договор. В соответствии с принятым порядком текст подписанного всеми участниками Договора, был передан на ратификацию государствам-членам, которые осуществили ее в соответствии с национальными конституционными процедурами. Условием вступления в силу каждого учредительного договора или изменяющего его акта является его единогласная ратификация всеми государствами-членами. Весной 1999 г. процедура ратификации была завершена, и формально договор вступил в силу с 1 мая 1999 г. Амстердамский договор и приложения к нему дают достаточно ясное представление о том, в каком направлении идет эволюция Европейского Союза и европейского права.

Одной из главных задач, которые ставили перед собой участники межправительственной конференции, готовившие Амстердамский договор, было урегулирование проблем реформы институтов Союза в связи с предстоящим расширением его состава. В Маастрихтский договор были включены положения, детализировавшие условия и порядок приема в состав Союза новых государств-членов. Однако в рамках Маастрихтского договора не было определено, каким образом будут реформированы институты Союза в связи с вступлением новых членов. Между тем уже в тот период имело места согласие на прием в состав Союза пяти новых членов: Польши; Венгрии, Чехии, Словении, Эстонии. Кроме того, еще около десяти государств подали предварительные заявки на вступление в Союз. Вполне естественно, что существовавшие ранее процедуры формирования институтов Союза и принятия решений невозможно было сохранить в прежнем виде, хотя бы уже по той простой причине, что такие ведущие институты Союза, как Совет и Комиссия, становились недостаточно операциональными. В составе Комиссии ведущие государства — Англия, Франция, ФРГ, Италия и Испания — имеют по два места. Все остальные члены Союза — по одному. Уже в настоящее время этот институт чрезмерно разбух и нередко приходится идти на искусственное в какой-то мере разграничение полномочий членов Комиссии — комиссаров, ведающих теми или иными сферами деятельности. Достаточно отметить, что вопросами внешней политики и международного сотрудничества в рамках Комиссии ведают три комиссара. Если принцип формирования Комиссии будет сохранен неизменным, число членов этой коллегии будет непрерывно увеличиваться, и соответственно столь же непрерывно будет уменьшаться эффективность ее деятельности.

Еще более важное значение имеет потенциальная угроза возникновения дисбаланса при принятии решений Советом. В рамках Совета неуклонно расширяется процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов. Существующее число взвешенных голосов у каждого государства-члена при применении этой процедуры не может быть сохранено при расширении состава ЕС. Оно должно быть пересмотрено.

Решения относительно реформы Комиссии и Совета взаимосвязаны и должны быть сбалансированы. Именно по этому вопросу при подготовке Амстердамского договора так и не удалось договориться. Единственное достижение - это, пожалуй, установление максимального количества депутатских мест в Европейском парламенте, которое после расширения не должно превышать 700. В конечном итоге стороны согласились, что не позднее, чем за год до нового расширения Союза будет созвана новая межправительственная конференция, которая должна урегулировать все вопросы, связанные с реформой институциональной структуры. Отсутствие такого регулирования может привести к отсрочке приема новых членов в состав Европейского Союза.

Среди новелл, вводимых в действие Амстердамским договором, важно отметить усиление внимания к защите основных прав и свобод человека. В преамбулу и постатейный текст Амстердамского договора внесены положения о создании в рамках Союза пространства свободы, безопасности и законности. Решения, принимаемые институтами Союза, должны отличаться большей открытостью и быть ближе к нуждам и потребностям граждан. Целям усиления защиты их прав и интересов должно отвечать и установление гражданства Союза, деятельность Комиссии по петициям и уполномоченного по правам человека, в значительно большей степени детализируемые в Амстердамском договоре.

Определяя цели и принципы Союза, Договор устанавливает, что «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважении основных прав и свобод и принципах правового государства, которые являются общими для всех государств-членов. Среди положений, вводимых в данной области Договором, — возможность применения санкций по отношению к государству-члену, допустившему грубое и длящееся нарушение основных прав и свобод. В случае констатации такой ситуации Совет может принять решение о приостановлении осуществления государством-нарушителем определенных полномочий, предусмотренных учредительными договорами. Это может быть распространено, в частности, на право соответствующего государства-члена принимать участие в голосовании в Совете. Санкции, наложенные на государство-нарушителя, не освобождают последнее от исполнения обязательств, связанных с пребыванием в Союзе.

Исключительно важным для будущности Союза стало расширение сферы применения права Сообществ и юрисдикции Суда ЕС. Особенно наглядно это проявилось в коммунитаризации Шенгенских соглашений. Соответствующие положения, относящиеся к регулированию визовой политики, предоставлению убежища и регулированию миграционной политики, были непосредственно инкорпорированы в текст Амстердамского договора. Однако не все государства-члены Союза согласились с этим решением. Англия, Ирландия и Дания оговорили в специальных документах, приложенных к тексту Договора, свою особую позицию. Учитывая ситуацию, когда в рамках Союза те или иные соглашения и основанные на них юридические предписания применяются не ко всем, а лишь к части государств-членов, Амстердамский договор формулирует концепцию продвинутого сотрудничества. Согласно этой концепции государства, предпринимающие меры и шаги, направленные на углубление интеграционных процессов, могут вводить в отношениях между собой постановления, которые способствуют ускоренной реализации целей и задач, определенных в учредительном договоре. Амстердамский договор не только признал правомерность подобной практики, когда согласованные решения применяются только частью государств-членов, но и предусмотрел порядок и механизм реализации концепции продвинутого сотрудничества. Эта же концепция была положена в основу формирования Валютного союза, в который вошло 11 из 15 государств-членов.

Коммунитаризация, то есть подчинение Шенгенских соглашений праву Сообществ, означает одновременно распространение на эту сферу юрисдикции Суда ЕС. Это имеет тем большее значение, что вопросы, регулируемые Шенгенским соглашением, относятся к сфере, входящей в третью опору Союза. Одновременно Амстердамский договор предусмотрел возможность контроля в преюдициальном порядке со стороны Суда ЕС при решении других вопросов, связанных с реализацией раздела VI Договора — сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере. Так, согласно ст. К-7. Суд ЕС наделяется правом при определенных условиях, изложенных в этой статье, давать заключение о действительности и толкование решений, принятых в рамках третьей опоры. По сравнению с Маастрихтским договором это был, несомненно, шаг вперед.

**ТЕМА №2: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА.**

1. Понятие и особенности современного Европейского права. Основные термины и категории.

2. Предмет регулирования и структура современного европейского права.

3. Механизм принятия решений в Европейских сообществах. Юрисдикция Сообществ.

**1. Понятие и особенности современного Европейского права. Основные термины и категории.**

В юридической практике принято употреблять термин «европейское право» в различных значениях. Наиболее часто это происходит в трех основных смыслах, которые наиболее полно характеризуют сущность данного термина.

Во-первых, иногда термином «европейское право» им именуют совокупность национальных правовых систем европейских государств. В этом случае термин «европейское право» используется как собирательное понятие для обозначения всей семьи европейских правовых систем, несмотря на их весьма существенные, порой принципиальные различия, среди которых особенно значительно различие между англосаксонским общим и доминирующим в континентальной Европе романо-германским правом.

Во-вторых, термин «европейское право» используется также для обозначения той части международно-правовых норм, посредством которых регулируются отношения между европейскими государствами в самых различных областях. Как правило, такие нормы права формулируются в многосторонних конвенциях и соглашениях, заключаемых европейскими государствами, или даже в двусторонних договорах и соглашениях, регулирующих отношения между теми или иными европейскими государствами. Иначе говоря, в этом случае термин «европейское право» используется для обозначения региональной или даже субрегиональной международно-правовой системы, складывающейся преимущественно во взаимоотношениях между государствами. Европейского континента.

Наконец, в-третьих, и это наиболее существенно, термин «европейское право» используется для обозначения совокупности правовых норм, регулирующих взаимоотношения, складывающиеся в рамках европейских интеграционных объединений, в рамках Европейских сообществ и Европейского Союза.

При этом необходимо отметить, что право Сообществ и право Европейского Союза — во многом совпадающие, но не идентичные понятия. Правовой режим норм, применяемых в рамках Сообществ, образующих первую опору Союза, и норм, применяемых в рамках второй и третьей опор, обладают значительными отличиями. Это касается, в частности, таких важ­ных характеристик, как происхождение этих норм, круг субъектов, порядок действия и применения юрисдикционной защиты. Соответственно, используя термин «европейское право», необходимо учитывать особенности его внутренней структуры, порождаемые гетерогенностью и сложной структурой самого Европейского Союза. Кроме того, в силу прямой отсылки, содержащейся в учредительных актах ЕС, можно считать инкорпорированными в право Европейских сообществ также положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме. Во всяком случае, это относится к той ее части, которая содержит изложение основных прав и свобод. Участниками этой Конвенции являются все члены Совета Европы, в том числе и все государства, входящие в ЕС. Соответственно, можно считать, что европейское право включает право Европейских сообществ, право Союза и положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, во всяком случае, в той ее части, которая гарантирует основные права и свободы.

Конечно, шесть государств (Франция, Италия, страны Бенилюкса и ФРГ), подписавших Договор об образовании каждого из трех Европейских сообществ, были весьма амбициозны, прокламируя создаваемые ими правовые нормы европейским правом. Эти страны представляли собой лишь небольшое число европейских государств. Хотя они и включали высокоразвитые государства, у них явно не было достаточно солидных оснований для того, чтобы претендовать на представительство всей Европы в целом, как равно и на то, чтобы именовать создаваемое ими право европейским. Однако последующая эволюция Европейских сообществ показала, что такого рода притязания были не безосновательны. В отличие от всех других интеграционных группировок, создававшихся в Европе или за ее пределами, Европейские сообщества выдержали проверку временем. Они смогли заметно консолидировать, свои позиции, укрепить свое влияние в мире и расширить пространственные пределы своего существования за счет присоединения все новых и новых государств (15 членов по состоянию на 1995 г.). К шести странам-учредителям прибавились Великобритания, Ирландия и Дания в 1972 г., Греция — в 1974 г., Испания и Португалия в 1986 г. С 1 января 1995 г. членами ЕС стали Швеция, Финляндия и Австрия. Таким образом, сегодня уже можно говорить о том, что термин «европейское право» отражает участие в формировании этого права и его реализации значительной, а в перспективе и большей части европейских государств. Термин «европейское право» не стал еще общеупотребительным, и получает все более широкое распространение в специальной литературе.

Наряду с термином «европейское право» в литературе для обозначения того же понятия используются и другие термины. Чаше всего говорят о праве Европейских сообществ или о праве Европейского Сообщества, как это делает, например, британский профессор Э.К. Хартли. Такое наименование вынесено, в частности, в заголовок его интересной монографии, переведенной на русский язык и изданной в 1998 г. Впрочем, сам термин «Европейское Сообщество» используется зачастую как собирательный, а не просто для обозначения одного из трех объединений. Важно, конечно, иметь в виду, что общие принципы построения Сообщества, их цели, институциональная структура и, что особенно важно, правовая система закреплены, прежде всего, в Договоре о ЕС. Они воспроизведены в двух других договорах — о ЕОУС и Евратоме, представляющих интерес скорее с точки зрения выявления их особенностей.

Используют и такой термин, как «право Европейского Союза». Использование этого термина, очевидно, вполне правомерно, особенно если необходимо подчеркнуть, что речь идет не только о праве ЕС, но захватывает и другие сферы интеграции.

Некоторые уточнения делают авторы обстоятельного учебного пособия, подготовленного Российским университетом дружбы народов. Они озаглавили его «Право Европейского, Союза: правовое регулирование торгового оборота». Одно из достоинств книги — опубликование в приложении нормативно-правовых актов ЕС. К сожалению, расширенный заголовок не проясняет содержание европейского права. Указание на регулирование торгового оборота должно было, очевидно, отграничить предмет изложения. Однако в книгу включены и главы, посвященные внешней политике. По стилю изложения это скорее монография, нежели простое учебное пособие (что, конечно, совсем не плохо).

Наконец, можно отметить и еще одну точку зрения, согласно которой европейское право выступает как, право Европейского Союза, так и национальное право государств-членов. Однако она не получила пока широкого распространения и поддержки в доктринальном плане.

Использование различных терминов в той или иной степени отражает реальное положение дел, структурную разнородность и сложность изучаемого явления. Однако они нуждаются в некоторых пояснениях и уточнениях.

Наконец, следует отметить, что термин «право Европейского Сообщества» вполне, приемлем и правомерен, когда речь идет о той части норм европейского права, которые неразрывно связаны с европейским правом.

**2. Предмет регулирования и структура современного европейского права.**

Своеобразие структуры европейского права обусловлено сочетанием в его рамках элементов и начал межнационального и наднационального правотворчества, а также гетерогенностью самого Европейского Союза. В нем достаточно отчетливо прослеживаются нормы, обязанные своим происхождением международно-правовому сотрудничеству государств в данном случае государств-членов Европейского Союза, и нормы, которые формируются автономно его институтами. Создание этих последних основано на уполномочии, полученном в результате учреждения Сообществ и Союза осуществления юрисдикционных полномочий, коими они наделены учредительными актами. С точки зрения условий порядка формирования и места, занимаемого в общей иерархии норм европейского права, все они подразделяются на три, хотя и не вполне равные по объему и значимости группы. Во-первых, это нормы первичного (или основополагающего) права, и, во-вторых, нормы вторичного (или производного) права; в-третьих, нормы третичного (дополнительного) права.

Европейские сообщества и Европейский Союз созданы и функционируют на основе учредительных договоров. Сами эти договоры были выработаны в результате сотрудничества между, государствами-учредителями, подписаны должным образом уполномоченными представителями соответствующих государств, ратифицированы каждым из государств-членов основе процедур, предусмотренных национальным законодательством.

Главная отличительная особенность учредительных договоров состоит в том, что они непосредственно порождают права и обязанности не только для государств-участников, но и для частных лиц (физических и юридических) названных государств. Правовые нормы, закрепленные в учредительных договорах, образуют конститутивную основу — фундаментальную базу Сообществ и Союза. Они в своей совокупности получили наименование первичного права. Нормы первичного права, содержащиеся в учредительных договорах, устанавливают цели, принципы и задачи Европейских сообществ и Европейского Союза, сферу их ведения или юрисдикцию, порядок формирования и функционирования институтов, условия осуществления членства. Учредительные договоры определяют основные параметры европейского права, его особенности, условия и порядок применения.

Используя содержательный критерий, нормы первичного права вполне могут быть сравнимы с национальными конституционно-правовыми установлениями. Их появление в значительной мере сравнимо с проекцией правомочий учредительной власти, принимающей и изменяющей основной закон. Носителями такой учредительной власти выступают в данном случае суверенные государства, образующие интеграционные объединения. Наконец, существующее сходство подтверждается и совпадающими параметрами формально-правового порядка. Нормы первичного права обладают безусловным верховенством по отношению к нормам вторичного и в значительной мере третичного права. Для их изменения и пересмотра установлена особо сложная процедура, требующая проведения соответствующей межправительственной конференции при радикальных изменениях и, в любом случае, единогласной ратификации актов, вносящих изменения в учредительные договоры, государствами-членами. Все сказанное дало основание, как доктрине, так и Суду ЕС квалифицировать учредительные акты как конституционную хартию, сравнимую с основным законом государства. Такая трактовка была подтверждена Судом ЕС, в частности, в заключение от 14 декабря 1991 г. по вопросу о соответствии учредительным актам проекта договора о создании Европейского экономического пространства.

На базе правовых установлений первичного права формируются и вводятся в действие нормы вторичного права. Вторичное право образуют те правовые нормы, которые издаются в качестве юридически обязательных предписаний ин­ститутами Европейского Союза и которые регулируют в рам­ках юрисдикции Сообществ и Союза отношения между субъектами права ЕС. Издаваемые институтами Союза, они обязательны не только для частных лиц, как физических, так и юридических, но и для государств-членов ЕС.

Нормы вторичного права ЕС, выработанные на основе первичного, создаются автономно и принимаются институтами Европейского Союза. Они действуют и применяются в рамках Сообществ и Союза в соответствии с целями и принципами последних и в пределах их юрисдикции. Именно нормы вторичного права обеспечивают реальное функционирование Европейских сообществ, институтов Европейского Союза и достижение целей и решение задач, стоящих перед ними. Иначе говоря, вторичное право — это продукт жизнедеятельности самих Сообществ, результат правотворчества институтов Союза, созданных на основе учредительных договоров. Пределы и условия этой жизнедеятельности определены учредительными актами. В соответствии с первым абзацем ст. 3-В Договора о ЕС Сообщество действует в пределах юрисдикции, которой оно наделено, и в целях, которые определены настоящим Договором.

Вторичное право включает основной массив норм европейского права. Главные отличительные особенности их правового режима — верховенство по отношению к национальным правовым установлениям, прямое действие, интегрированность в национальное право и обеспеченность юрисдикционной защитой.

Третичное право (иногда используют термин «комплиментарное») включает правовые нормы, источником которых являются иные акты, нежели учредительные договоры или акты, издаваемые институтами ЕС. К их числу относят в первую очередь соглашения и конвенции, заключаемые государствами-членами в целях реализации предписаний, содержащихся в самих учредительных договорах. Таково, например, положение ст. 220 Договора о ЕС, предусматривающее в случаях необходимости проведение переговоров между государствами в целях обеспечения физическим и юридическим лицам тех же прав, которые предоставляются национальным физическим и юридическим лицам: устранение двойного налогообложения, взаимное признание компаний и фирм и сохранение прав юридического лица при изменении резиденции, упрощение формальностей, необходимых для взаимного исполнения судебных и арбитражных решений. Международно-правовая природа таких актов очевидна, и, как следствие, они не подпадают автоматически под юрисдикцию Суда ЕС. Однако на практике, будучи закрытыми соглашениями, применяемыми в рамках ЕС, вырабатываемыми при участии институтов ЕС и подлежащими обязательной и единогласной ратификации государств-членов ЕС, они содержат обычно соответствующую оговорку, подчиняющую их юрисдикции Суда ЕС. Таковы, например. Брюссельская конвенция от 27 сентября 1968 г. относительно судебной юрисдикции и исполнения решений в области гражданского и торгового права, Конвенция от 29 февраля 1968 г. о взаимном признании компаний или Конвенция об устранении двойного налогообложения от 23 июля 1990 г. К числу такого рода конвенций относятся также соглашения, которые, не будучи прямо предусмотрены учредительными договорами, отвечают тем же целям. Например, Неаполитанская конвенция 1967 г. о сотрудничестве таможенных служб, Римская 1980 г. о законе, применимом к контрактным обязательствам, и др.

Иногда к категории норм, дополняющих право ЕС в широком смысле слова, относят соглашения между институтами, внутренние акты институтов и иные акты, не подпадающие под категорию, определенную в ст. 189 Договора о ЕС, вроде, например, указаний, инструкций, заявлений, коммюнике, деклараций и т. п. Суд ЕС в определенной мере признает за ними характер источников европейского права при условии, что они порождают юридические последствия для третьих лиц и приняты и применяются в рамках юрисдикции Сообществ и Союза. Иногда такого рода акты рассматривают не как составную часть третичного права, а как особые атипичные случаи вторичного права.

Особое место занимают в общей структуре европейского права решения, выносимые государствами-членами (а не Советом) на основе принципа единогласия. Так, единогласное решение необходимо при назначении председателя и членов Комиссии, членов Суда ЕС и СПИ и генеральных адвокатов. Решение, Принимаемое в данном случае в рамках Совета, не является актом Совета и не подлежит контролю со стороны Суда ЕС.

Создание Европейского Союза и дополнение Европейских Сообществ новыми политиками и формами сотрудничества, выразившимися в возникновении второй и третьей опор, внесли определенные изменения в структуру европейского права. Сотрудничество в новых областях в значительной мере оформляется посредством соглашений, относимых к третичному праву. В таких сферах, как внешняя политика и безопасность, со­трудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере, нормы третичного права занимают доминирующие позиции.

Первичное, вторичное и третичное право дают как бы вертикальный срез системы. Первичное занимает главенствующее положение, определяя устои и формы интеграции. Вторичное носит производный характер и создается на его основе. Его нормы не должны противоречить первичному, а в случае коллизии преимущественную силу имеют нормы первичного права. Третичное дополняет вторичное, действуя в сфере, где право ЕС не применяется.

Не менее существенное значение имеет установление горизонтальной структуры европейского права. Руководствуясь такими критериями, как происхождение норм европейского права, характер и условия их применения, природа субъектов правоотношений, возникающих на их основе, можно выделить три основных сегмента европейского права. Это, во-первых, право Европейских сообществ; во-вторых, право Европейского Союза, применяемое в рамках второй и третьей опор; в-третьих, положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Все три слагаемых тесно взаимосвязаны, однако каждое из них обладает собственными квалификационными характеристиками.

Первую и главную составляющую образует право Европейских сообществ (т.н. коммунитарное право), включающее нормы первичного и вторичного права. Суд ЕС в решении от 19 ноября 1991 г. по делу А. Франкович, Д. Бонифаци и другие, рассмотренному в преюдициальном порядке, дал весьма четкую обобщенную характеристику права ЕС. Он напомнил, что:

1. Договор об учреждении ЕЭС (ныне ЕС) создал собственный оригинальный правопорядок, свою особую систему права.

2. Эта система норм интегрирована в правовые системы всех государств-членов ЕС (т.е. применяется принцип прямого действия).

3. Право ЕС подлежит, обязательному применению национальными судебными учреждениями государств-членов ЕС (действует принцип верховенства права ЕС).

4. Субъектами права ЕС являются не только государства, но и физические и юридические лица, находящиеся под их юрисдикцией.

5. Право ЕС, налагая определенные обязательства, порождает одновременно и определенные права, которыми пользуются частные лица.

6. Данные права возникают не только в том случае, когда они непосредственно зафиксированы в учредительном договоре, но и проистекают из четко установленных обязательств, налагаемых как на частных лиц, так и на государства-члены и институты ЕС.

7. В соответствии с установившейся судебной практикой национальные судебные учреждения государств-членов ЕС обязаны в рамках своей юрисдикции обеспечить применение права ЕС и защиту прав, предоставляемых на его основе частным лицам. Подобная защита была бы в значительной степени сведена на нет, если бы эти лица не обладали правом на компенсацию (возмещение ущерба) в случае ущемления их прав, происшедшего по вине государства, допустившего нарушение права ЕС.

Из этого следует, что принцип ответственности государства за ущерб, причиненный частным лицам в результате вменяемого ему нарушения права ЕС, неотъемлемо присущ правовой системе, установленной Договором.

Вторую составляющую европейского права образуют нормы, применяемые в рамках второй и третьей опор Союза. Она заметно отличается по своим характеристикам от тех, что приведены выше.

1. Они создаются на основе соглашений между государствами-членами и носят, по общему правилу, конвенционный характер. Правовые нормы этой части европейского права, хотя и обязаны своим происхождением учредительным актам Европейского Союза, имеют иной правовой режим, нежели правовые предписания права Сообществ-

2. Эти нормы права носят обязательный характер, но не имеют прямого действия и, следовательно, не интегрируются автоматически в национальные системы права государств-членов. (Иное может быть результатом национального правотворчества, а не действия права ЕС.)

3. Они не подлежат прямому применению национальными судебными учреждениями при отсутствии соответствующих актов имплементации.

4. Субъектами права выступают в данном случае лишь государства-члены Союза и институты ЕС, но не частные лица.

5. Не будучи адресованы напрямую частным лицам, эти правовые нормы не создают непосредственных обязательств и прав для частных лиц и основанные на них исковые требования а, следовательно, и возможности возмещения причиненного ущерба, по общему правилу, не входят в юрисдикцию Суда ЕС. Нераспространение автоматической юрисдикции Суда ЕС на вторую и третью опоры, за некоторыми исключениями, что прямо оговорено в Договоре о Союзе. Иное может быть результатом специального соглашения между участниками Конвенции и только применительно к регулируемой ею сфере.

Третья составляющая Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод обладает характеристиками, присущими отчасти как первой, так и второй составляющим.

1. Юридическим источником этих правовых норм выступает международный договор: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод с последующими изменениями и дополнениями. Участниками этой Конвенции являются почти все европейские государства. В их числе Российская Федерация и все государства-члены Европейского Союза.

2. Положения Конвенции, формулирующие основные субъективные права и свободы человека, строго обязательны для всех ее участников. Законодательство и правоприменительная практика государств-участников Конвенции не должны противоречить постановлениям Конвенции, а фактически и практике Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). В Амстердамском договоре особо подчеркнута необходимость для всех государств-членов Европейского Союза строго следовать предписаниям Конвенции (в частности, Протокола № 6, запретившего применение смертной казни). Но, ни Конвенция, ни судебная практика ЕСПЧ не предусматривают необходимость или автоматизм прямой интеграции конвенционных норм в систему национального права.

3. Национальные судебные учреждения должны сообразовывать свою практику с положениями Конвенции и следовать ее требованиям.

4. Субъектами этой части европейского права являются не только государства-члены, но и все частные лица, находящиеся под юрисдикцией государств-участников Конвенции.

5. Юрисдикционный контроль за соблюдением постановлений Конвенции осуществляет Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Правом обращения в этот контрольный судебный орган пользуются как государства-члены, так и частные лица, и их обращения подлежат рассмотрению независимо от согласия государства, чьи действия оспариваются, при условии соблюдения требований, предусмотренных Конвенцией и внутренним Регламентом ЕСПЧ.

6. Решение о возмещении ущерба, причиненного неправомерными действиями государства, если таковые установлены Судом по правам человека, выносится самим Судом и подлежит обязательному исполнению государством. Контроль за исполнением решений ЕСПЧ осуществляет Комитет министров Совета Европы.

Приведенные квалификационные характеристики подтверждают весьма сложную гетерогенную структуру европейского права. Если воспользоваться сформулированной в документах Евросоюза концепцией «продвинутого сотрудничества», то применительно к европейскому праву такой наиболее продвинутой его частью выступает право Европейских сообществ. Именно оно и является, прежде всего, и преимущественно объектом изучения в данном курсе, охватывая как нормативные предписания, так и практику Суда ЕС.

**3. Механизм принятия решений в Европейских сообществах. Юрисдикция Сообществ.**

Одна из важнейших отличительных особенностей европейского права состоит в том, что сфера его предметного применения строго лимитирована действующими учредительными актами. Любая национальная система права носит абсолютно универсальный характер. Нормами национального права регулируются все виды правоотношений, возникающих на территории данного государства, нормами европейского права регулируются лишь те области общественных отношений, на которые распространяется юрисдикция Европейских сообществ.

За годы существования Европейских сообществ сфера их ведения претерпела существенные изменения. Если в первых учредительных актах – Парижском 1951 г. и Римских 1957 г. – в основном к ведению Сообществ были отнесены вопросы создания и функционирования «общего рынка», то в последующие годы, по мере реализации задач и целей Европейских сообществ, происходило заметное расширение предмета ведения Европейских сообществ. Важнейшую роль в этом процессе сыграл также Суд ЕС, чьи решения, особенно вынесенные в преюдициальном порядке, во многом способствовали уточнению юрисдикции Сообществ и ее расширительному толкованию. Значительные изменения и дополнения внесены в Договор о ЕС Амстердамским договором. Сравнительно традиционная сфера ведения Европейских сообществ заметно расширена и дополнена. Она включает в себя весьма широкий круг преимущественно экономических, социальных и правовых вопросов, связанных с реализацией тех целей и задач, которые установлены учредительными актами. Впервые в сферу ведения ЕС включены вопросы убежища, миграционной и визовой политики и ряд других.

Правовые основы предметной юрисдикции европейского права раскрываются в преамбуле к Договору о ЕС, излагающей мотивы, которыми руководствуются государства-учредители, создавшие Европейское Сообщество, в ст. 2 этого Договора, которая излагает цели Сообщества, и в ст. 3, которая содержит перечень основных вопросов, относимых к ведению Европейского Сообщества. Конечно, степень юридической значимости и определенности всех этих постановлений неоднозначна. Как и в других аналогичных случаях, весьма спорным является вопрос о применимости постановлений преамбулы судом. Однако даже в этом случае нельзя не видеть, что положения, сформулированные в преамбуле, могут служить определенным основанием для толкования вопроса и о сфере ведения Сообществ, механизме принятия решений в них, и о юрисдикции Суда Европейских сообществ. Юридически более определенный характер носят положения ст. 2 и весьма конкретный – положения ст. 3 Договора о ЕС.

В преамбуле Договора формулируются намерения участников Европейского Сообщества, которые заявляют о своей решимости содействовать укреплению сотрудничества европейских народов, их экономическому и социальному прогрессу улучшению уровня жизни и условий труда, устранению барьеров в международной торговле, обеспечению более гармоничного развития, экономическому развитию заморских народов. В ней заявляется также о решимости содействовать укреплению мира и свободы путем объединения ресурсов. Показательно, что Амстердамский договор, внесший ряд изменений и уточнений в текст Договора о ЕС, ввел в преамбулу дополнительно только одно положение. Оно подтверждает решимость государств-участников содействовать качественно более высокому и максимально эффективному развитию образования в своих странах. Приведенное положение отражает доминирующее в современном мире представление о том, что интеллектуальный потенциал играет решающую роль в обеспечении общественного прогресса, а последний немыслим без развития национального образования вообще и высшего образования в особенности.

Положения, изложенные в преамбуле в виде пожелания или заявления о намерениях, конкретизированы в ст. 2, которая перечисляет основные цели Сообщества, подлежащие реализации в ходе его деятельности. «Сообщество ставит своей целью, - говорится в ст. 2 Договора, – путем создания «общего рынка» и Экономического и валютного союза, а равно путем осуществления общей политики или деятельности, содействовать повсеместно в Сообществе гармоничному сбалансированному и устойчивому развитию, экономической деятельности, высокому уровню занятости и социальной защиты, равноправию мужчины и женщины, устойчивому и безинфляционному росту, высокому уровню конкурентоспособности и конвергенции экономических показателей, высокому уровню защиты и улучшению качества окружающей среды, повышению жизненного уровня и качества жизни, экономическому и социальному сплочению и солидарности государств-членов. Юридическая значимость ст. 2 не сводится только к установлению целей, кои стоят перед Сообществом. Они в решающей степени предопределяют легитимность актов и действий институтов Союза, равно как и государств-членов, направленных на достижение этих целей. Условия и пределы такой легитимности получили отражение в законодательстве и судебной практике. Об этом достаточно убедительно говорят постановления Амстердамского договора относительно пропорциональности и субсидиарности и соответствующий протокол и практика Суда ЕС, в частности, в том, что касается применения ст. 235.

Заметные изменения претерпела в результате подписания Маастрихтского и Амстердамского договоров ст. 3 Договора о ЕС, перечисляющая вопросы, отнесенные к ведению Сообществ. Юрисдикция Сообществ носит в целом относительно специализированный характер, то есть объем полномочий, передаваемых государствами-членами Сообществам, основан, прежде всего, на критерии необходимости реализации тех целей и задач, которые определены учредительными договорами (ст. 3-В) Договора о ЕС. Объем специализированной или общей компетенции, однако, далеко не одинаков, когда речь идет, с одной стороны, о Евратоме и ЕОУС и, с другой, о ЕС.

Целенаправленный характер юрисдикции Европейских сообществ предопределяет и ряд важных юридических последствий. Одно из главных состоит в признании ничтожности любого акта Сообществ, которые выходят за пределы его юрисдикции. Соответствующие процедуры оспаривания такого рода актов предусмотрены как учредительными договорами, так и Уставом Суда ЕС, который наделен правом вынесения соответствующих решений.

Следует, однако, отметить, что, если Европейское объединение угля и стали и Евратом действительно представляют собой узкофункциональные специализированные интеграционные объединения, то Европейское Сообщество, особенно в Результате расширения его юрисдикции, последовавшей с 80-х годов, все больше и больше приобретает характер универсального объединения. Это, в частности, раскрывается в ст. 3 и 4 Договора об учреждении Европейского Сообщества. Об этом же говорит и сам факт переименования Европейского экономического сообщества в Европейское Сообщество.

**ТЕМА №3: ИСТОЧНИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА**

1. Учредительные договоры.

2. Нормативно-правовые акты Евросоюза

3. Общие принципы права и решения Суда Европейских сообществ

4. Международные договоры

5. Сфера действия европейского права

**1. Учредительные договоры.**

Характеризуя систему источников права ЕС, следует отметить, что Сообщества, будучи самостоятельными юридическими лицами, обладают и международной правосубъектностью. Заключаемые ими международные договоры и соглашения также образуют одну из разновидностей источников европейского права. Правовой режим этих актов в известной мере напоминает их статус в рамках национальных правовых систем. Однако решение потенциальных коллизий в этой сфере представляется делом гораздо более сложным.

Они образуют важнейшую группу источников европейского права. По способу выработки, заключения и введения в действие они воспроизводят соответствующий порядок и процедуры, принятые при заключении международных договоров и соглашений. Выработка всех учредительных договоров имеет место в результате переговоров между заинтересованными сторонами, проводимых в рамках межправительственных конференций или при вступлении новых членов Комиссией по поручению Совета. Согласованный текст скрепляется подписями уполномоченных на то официальных представителей государств. Они вводятся в действие при условии единогласной ратификации этих актов всеми государствами-уча­стниками.

Но, если с точки зрения процедуры заключения и введения в действие эти акты напоминают обычный международный договор, то в том, что касается их направленности и круга субъектов, коим эти правовые предписания адресованы, с точки зрения их содержания и значимости, они во многом близ­ки к такому юридическому источнику национального права, как конституция.

Имевшийся первоначально в учредительных актах пробел, вызванный отсутствием постановлений, закрепляющих права и свободы человека, в значительной мере устранен путем прямой отсылки к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которая не только становится как бы неотъемлемой частью европейского права, но и образует составную часть основополагающих принципов этого права, без соблюдения которых невозможно членство в ЕС.

Оценивая значение учредительных актов, Суд ЕС в известном заключении от 14 декабря 1991 г. № 1/91 по проекту договора между ЕЭС и ЕАСТ о создании Европейского экономического пространства дал весьма интересную правовую характеристику Договора о ЕЭС: «Договор о ЕЭС, хотя и заключен в форме международного соглашения, образует, тем не менее, конституционную хартию правового Сообщества».

Однако использовать термин "конституция" применительно к нормам первичного права можно, тем не менее, только в переносном смысле. Учредительные акты действительно являются конституционными по своему назначению, но вряд ли будет оправданным сводить их характеристику к параметрам, аналогичным национальным конституциям. По своему происхождению это все-таки международно-правовые акты, хотя и обладающие безусловной спецификой. Это отчетливо прослеживается в юридическом режиме данной группы источников европейского права. Все иные нормы европейского права должны соответствовать положениям учредительных договоров, а институты Сообществ и Союза, наделенные соответствующими полномочиями, призваны следить за тем, чтобы все иные нормативно-правовые акты не противоречили учредительным актам. Наличие такого противоречия служит безусловным основанием для возбуждения в Суде ЕС иска об аннулировании. В силу своей юридической природы учредительные акты занимают высшую ступеньку я иерархии источников европейского права.

К числу учредительных актов относятся, в первую очередь, Парижский договор 1951 г. о создании ЕОУС, Римские договоры 1957 г., положившие начало существованию Евроатома и Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а равно акты, которые дополняют и изменяют названные договоры, которым государства-члены Сообщества и Союза придают характер учредительных актов. К их числу принадлежат, прежде всего, Единый европейский акт 1986 г., Маастрихтский договор о создании Европейского Союза 1992 г. и Амстердамский договор 1997 г., вступивший в силу с мая 1999 г.

К числу учредительных актов принято также относить Конвенцию об общих институтах и Соглашение о слиянии, в результате которых для всех трех Сообществ, а в последующем и для Европейского Союза в целом, была установлена единая система институтов. Поскольку постановления этих ак­тов интегрированы в договоры, учредившие Европейский Союз, названные соглашения прекратили свое действие (ст. 9 Амстердамского договора).

К числу учредительных актов относят соглашение, касающееся прямых выборов в Европейский парламент, бюджетные договоры, которые определяют порядок формирования бюджета Сообществ и Европейского Союза в целом, а равно все договоры о присоединении к Сообществам и Союзу. Каждое новое государство, вступая в состав членов Сообществ и Европейского Союза, подписывает соглашение о присоединении. Одновременно вносятся определенные изменения в формирование институтов Союза, распределение мест в Совете, Комиссии, Суде и других органах, а равно в количество взвешенных голосов в Совете и определение кворума для принятия решений квалифицированным большинством, необходимым в ряде случаев при принятии решений в Совете. Кроме того, важность этих актов о присоединении заключается в том, что каждое вновь вступающее в Союз государство принимает на себя не только все обязательства, вытекающие из учредительных договоров, но в равной степени распространяет на свою территорию действие нормативно-правовых актов Европейских сообществ, которые были разработаны, приняты и введены в действие не с момента вступления, а с момента образования Сообществ, то есть до вхождения данного государства в состав Европейского Союза.

Это последнее обстоятельство является особенно важным, так как нередко в отдельных национальных государствах действуют принципы или доктрины, которые по своему характеру способны были бы воспрепятствовать автоматическому введению в действие нормативно-правовых актов, принятых вне рамок этого государства наднациональными органами, и тем более в период, предшествующий вступлению этих государств в Союз. Так, в Великобритании, где в качестве основополага­ющего принципа действует принцип верховенства парламента и соответственно принимаемых им законодательных актов и где не признается прямое применение международно-правовых актов при отсутствии актов имплементации, создалась бы ситуация, при которой национальные суды практически отка­зывались бы применять нормы европейского права как противоречащее принципам и установлениям английского права.

**2. Нормативно-правовые акты Евросоюза**

Важнейшую группу источников европейского права образуют акты, издаваемые институтами Европейского Союза. Номенклатура этих актов и их краткая характеристика даны в ст. 189 Договора ЕС. К их числу отнесены регламенты, директивы и решения.

**Регламент** является нормативно-правовым актом общего характера, который во всех своих элементах обязателен для всех субъектов европейского права и является актом прямого действия, т.е. он подлежит применению властями и судебными учреждениями всех государств-членов независимо от того, выступало ли данное государство за их принятие или нет. Все регламенты, которые нередко в литературе, а иногда в официальных актах именуются законодательными актами Сообществ или Союза, подлежат обязательной публикации в официальном органе Европейских сообществ — «Журналь офисьель», и вступают, по общему правилу, в силу, если иное не установлено в самом акте, на 20-й день после их опубликования. Прямое действие регламента непосредственно оговорено в учредительных актах (ст. 189).

Второй вид нормативно-правовых актов, издаваемых институтами Союза, — это **директивы.** Их главное отличие от регламента заключается в том, что в директиве, как правило, указываются цели и результаты, которые должны быть достигнуты, однако национальным властям предоставляется пра­во самим определять, в какой форме или посредством каких процедур и механизмов эти цели могут быть достигнуты. Директивы, таким образом, связывают государство только в том, что касается достижения определенных результатов. По общему правилу, указываются и сроки достижения поставленных целей. Однако директива никакой детальной регламентации содержать не должна. Наметившаяся было тенденция к детализации директив не получила поддержки в ходе подготовки Амстердамского договора. Восторжествовал прямо противоположный подход, который и должен определять правовой режим директив. Соответственно отныне вводится новая квалификационная разновидность этих актов: а) рамочные директивы и б) обычные директивы. Первые образуют самостоятельную группу актов, иерархически не подчиненных регламенту. Вторые могут содержать более детальную регламентацию, особенно если они принимаются на основе и во исполнение регламента. В этом случае имеет место иерархическая соподчиненность.

Одной из сфер, в которой директивы используются особенно широко, является осуществление мероприятий по гармонизации национального права. В этом случае указывается, какие именно дали и результаты должны быть достигнуты, с тем, чтобы устранить столкновение (коллизию) норм национального права различных государств-членов в той или иной области, но при этом не указывается, каким образом эта цель должна быть достигнута национальными властями.

Директивы могут быть адресованы как самим государствам-членам Союза, в этом случае они обязательно публикуются в «Журналь офисьель», так и отдельным государствам-членам Союза. В этом случае может быть достаточна их нотификация. Директивы вступают в силу с даты их опубликования или нотификации, а не с момента истечения срока, установленного для их осуществления. Это особенно важно иметь в виду в связи с краткостью исковой давности по искам об аннулировании.

Третью группу нормативно-правовых актов Сообществ образуют **решения**. Их отличительная особенность заключается в том, что это акты индивидуального, а не общего характера. Будучи обязательными для своих адресатов во всех своих составных частях, они, как правило, касаются специальных, узких, нередко технических вопросов и обязательны для тех субъектов европейского права, коим они адресованы. Адресатом не обязательно должно выступать государство. Это могут быть определенные категории юридических лиц даже отдельные юридические лица. По общему правилу, решения нотифицируются (сообщаются) тем субъектам, которых они непосредственно касаются и которые выступают в качестве исполнителей соответствующих предписаний.

Правом издания нормативно-правовых актов ЕС пользуются Совет, действующий совместно с Европейским парламентом. Комиссия, а также финансовые институты типа Европейского центрального банка (ЕЦБ), учреждение которо­го предусмотрено Маастрихтским договором во исполнение постановлений о создании Экономического и валютного союза.

Статья 89 (н.н. ст. 249) Договора о ЕС предусматривает возможность принятия еще двух видов актов Сообществ — это **рекомендации и заключения**. Однако эти последние не являются нормативно-правовыми актами, т.е. не носят обязательного юридического характера. Вместе с тем следует иметь в виду, что сама процедура принятия решений в рамках Европейского Союза построена таким образом, что нередко для принятия нормативно-правового акта, особенно общего характера, требуется предварительное получение заключения со стороны консультативно-вспомогательных органов. Так, при издании регламентов, относящихся к сфере экономического и социального сотрудничества, соответствующие институты Европейского Союза должны в обязательном порядке запрашивать заключение Экономического и социального комитета, а при принятии нормативно-правовых актов, относящихся к осуществлению региональной политики, необходимо запросить мнение Комитета регионов. Само по себе заключение этих консультативных органов обязательным для институтов, принимающих регламент или директиву, не является. Однако если такое заключение не будет запрошено, то это может служить основанием для аннулирования принятого нормативно-правового акта в связи с существенным пороком формы (При игнорировании заключения, имеющего обязательную силу, основанием для предъявления иска и отмены акта является нарушение компетенции).

Нормативно-правовые акты Сообществ образуют основную и наиболее многочисленную часть источников европейского права. За годы существования Сообществ их уже принято многие и многие, тысячи. Показательно, что нередко критики деятельности Европейского Союза в отдельных странах обращают внимание на то, что число нормативно-правовых актов, издаваемых в Брюсселе, заметно превосходит число норма­тивно-правовых актов, издаваемых национальными государственными органами. Это порой служит основанием для утверждения о том, что при помощи европейского права Европейский Союз подчиняет себе суверенные государства и определяет их законодательную и правовую политику. В действительности такого рода утверждения заметно преувеличены. Дело заключается в том, что если даже по числу издаваемых актов институты Европейского Союза превосходят национальные государственные органы, то в то же время нельзя не обратить внимание на то, что очень многие регламенты и директивы касаются чисто технических вопросов.

**3. Общие принципы права и решения Суда Европейских сообществ**

К числу источников европейского права, активно используемых Судом Европейских сообществ, относятся **общие принципы права**.

Общие принципы права представляют собой концентрированное выражение самых важных сущностных черт и ценностей, свойственных данной системе права. В них находят свое выражение наиболее важные демократические ценности, свойственные правовому обществу и разделяемые демократическими государствами. Первоначальные договоры о создании Сообществ довольно туманно говорили об общих принципах права. Последующие учредительные акты, особенно Маастрихтский договор, а также Амстердамский договор, вносят несколько большую ясность в понимание того, что представляют из себя принципы права, во всяком случае применительно к праву ЕС.

В доктринальном плане необходимость вычленения общих принципов права связывают обычно с тем, что суд не может отказать в праве на правосудие, даже если отсутствует соответствующая правовая норма, регулирующая возникшее отношение или спорную ситуацию. Этот подход особенно характерен для англосаксонского права. В ряде континентальных стран принято проводить различия между принципами права и фундаментальными основами права. Причем, во Франции, например, принципы права — это, по сути дела, принципы судопроизводства, а фундаментальные основы права — это, прежде всего, права и свободы, которые лежат в основе существования любого демократического общества. Суд Европейских сообществ в решениях по различным конкретным делам неоднократно указывал на то, что он опирается на общепризнанные принципы права, например, такие, как принцип недискриминации, принцип пропорциональности, и целый ряд других. Однако пожалуй, наибольшее значение имеет то обстоятельство, что само понятие общих принципов права раскрывается теперь в учредительных актах, которые не только проясняют понимание общих принципов права, но указывают и на некоторые конкретные правовые акты, в коих эти принципы формулируются.

Суду ЕС принадлежит исключительно важная роль в процессе интеграции, в формировании и эволюции Европейского права. Его главная задача — стоять на страже строгого и неуклонного соблюдения учредительных Договоров, целей и принципов, лежащих в основе деятельности Европейского Союза.

Суд ЕС играет решающую роль в уточнении содержания общих принципов европейского права, которые он сам порой формулирует. Так, Протокол о пропорциональности и субсидиарности, приложенный к Договору о ЕС, обозначает, что его применение не должно наносить ущерб достижениям Сообществ в том, что касается взаимоотношений национального права и права Сообществ в целом.

Суд наделен **правом толкования учредительных актов**, он осуществляет преюдициальную юрисдикцию, а равно разрешает споры, связанные с осуществлением учредительных актов и иных нормативно-правовых актов государствами-членами и с деятельностью институтов Европейского Союза, разрешает в пределах своей юрисдикции конкретные споры, возникающие в связи с Договорной и внедоговорной ответственностью. По общему правилу, решения, выносимые Судом ЕС, рассматриваются в качестве прецедентов и как таковые являются обязательными для всех государств-членов Европейского Союза.

Это особенно важно в тех случаях, когда речь идет о толковании учредительных актов, даваемом Судом ЕС, и при вынесении решений по запросам национальных судебных учреждений, рассматриваемым на основе преюдициальной процедуры. Однако не только в этом случае решения, выносимые Судом, создают прецедент. Практически и все другие решения Суда имеют прецедентный характер, поскольку при аналогичных обстоятельствах Суд ЕС, по общему правилу, выносит решение, аналогичное уже состоявшемуся. Правда, практика деятельности Суда ЕС знает, отдельные случаи пересмотра позиций, занятых Судом. Причем Суд сам указывает на изменения своей позиции по отдельным вопросам. Однако такого рода пересмотры имеют место сравнительно редко и достаточно четко фиксируются Судом, который тем самым наделяет себя правом пересматривать создаваемые им прецеденты.

**4. Международные договоры**

Международные договоры образуют особую группу источников европейского права. Регламенты, директивы, решения, предусмотренные ст. 189 Договора о ЕС, и аналогичные им акты по Договору о ЕОУС, решения Суда ЕС являются внутренними актами Сообществ. Соглашения, заключенные Сообществами с третьими государствами и международными организациями, выступают в качестве внешних источников, правовой режим которых определяется в значительной мере нормами общего международного права. Наних полностью распространяются такие принципы права международных договоров, как обязательность соблюдения, неизменяемость в одностороннем порядке, верховенство по отношению к внутренним источникам права, и другие.

Специфика международных договоров, заключаемых Сообществами, состоит в том, что их постановления не должны противоречить учредительным договорам. Соответствующий контроль осуществляется в предварительном порядке Судом ЕС по запросу государств-членов и институтов Союза.

Договоры, заключаемые Сообществамиили одним из Сообществ (на практике чаще всего ЕС), а равно совместно Сообществами и государствами-членами, образуют интегральную составную часть европейского права, и их статус как источников этого права не вызывает сомнений.

Различие в составе участников договора — Сообщества самостоятельно или совместно с государствами-членами — на обязательность этих актов иих место в иерархии источников европейского права не влияет. Все они, в силу органически присущих им свойств, следуют в этой иерархии непосредственно за учредительными актами. Некоторые различия имеют место на уровне правовых последствий. При участии в догово­ре Сообществ и государств-членов каждый из участников несет ответственность за выполнение возложенных на них обязательств в пределах своей юрисдикции. Это, однако, не означает, что данный договор обязателен в какой-то части для одних и в какой-то — для других. Будучи источником права, он в равной мере обязателен для всех субъектов европейского права. Из подобной природы договоров Сообществ следует еще один чрезвычайно важный практический вывод. Как известно, государства-члены Сообществ придерживаются различных точек зрения на инкорпорацию международно-правовых норм в национальную систему права. Ряд государств (ФРГ, Фран­ция и др.) следуют монистической концепции. Соответственно нормы подписанных и введенных ими в действие международных договоров и автоматически становятся составной частью национального права (хотя в различных странах существуют многочисленные нюансы в отношении данного принципа). Ряд дру­гих государств-членов ЕС (Великобритания, Италия и др.) придерживаются дуалистической концепции. В этом случае реальное осуществление договора полностью зависит от мер имплементации. Какие-либо исковые действия в суде предпринимаются только на основе актов имплементации. Их отсутствие практически лишает заинтересованное лицо возможности защиты своих прав и интересов по суду.

Ответ на то, какой именно концепции придерживаются Сообщества, был дан Судом ЕС. Он безоговорочно высказался за применение монистической концепции. Он определяет соответственно и место, и роль международных договоров с участием Сообществ в системе источников европейского права. Сказанное не исключает, конечно, необходимости соответствия общим требованиям прямого применения (наделение правами частных лиц, конкретность, ясность» непротиворечивость и др.).

**5. Сфера действия европейского права**

Действие норм европейского права во времени и пространстве в основном аналогично тому, что имеет место в рамках национальных систем права. Главное отличие касается, пожалуй, сферы предметной юрисдикции.

*Действие норм европейского права во времени.* Создание Европейских сообществ на основе международных договоров сразу же поставило в повестку дня вопрос о временных рамках действия этих международно-правовых актов. Первый учредительный договор, положивший начало Европейскому объединению угля и стали, был заключен на строго определенный срок. Договор был рассчитан на 50 лет, и, следовательно, срок его действия истек в 2001 году.

Многочисленные предложения о выработке единого консолидированного текста договора для трех Сообществ с нелимитированным сроком действия, которые неоднократно вносились в ходе межправительственных конференций, не получили одобрения. В равной степени не получило поддержки и предложение о снятии указания на ограниченность действия Договора о ЕОУС во времени. Связано это, прежде всего с тем, что Договор о создании ЕОУС и два других учредительных акта (Договор о ЕС и Договор, о Евратоме) не вполне идентично решают ряд важных принципиальных вопросов структурирования Сообществ и их институтов. Главное отличие состоит в том, что в рамках ЕОУС законодательные полномочия переданы в основном в руки наднационального органа, коим являлся Высший руководящий орган, полномочия которого в последующем перешли к Европейской Комиссии.

Применительно к ЕОУС полномочия Комиссии значительно отличаются от тех, которые она осуществляет в двух других Сообществах. Таким образом, выработка единого учредительного договора означала бы на практике не просто чисто техническую работу по систематизации действующих норм, но практически вела бы к пересмотру принципиально важных положений, закрепленных в первом учредительном договоре. По этому пути государства-участники не пошли, предпочитая, очевидно, дождаться истечения пятидесятилетнего срока, которое автоматически приведет к прекращению действия Договора о создании Европейского объединения угля и стали, а, следовательно, снимет правовые различия, существующие в правопорядке ЕОУС и двух других Сообществ.

То обстоятельство, что действие норм европейского права по общему правилу, не лимитировано во времени, конечно, не означает, что европейское право как система представляет собой нечто застывшее и неподвижное. Напротив, опыт функционирования Сообществ свидетельствует о непрерывной эволюции европейского права, которая обеспечивает как саморазвитие интеграционных процессов, так и юридическое закрепление тех достижений и изменений, которые происходят в рамках Сообществ, в рамках Европейского Союза и в их взаимоотношениях с третьими государствами. Соответственно в европейском праве действует и применяется общий для всех правовых систем принцип, согласно которому более поздний нормативно-правовой акт заменяет или видоизменяет аналогичный по своему статусу правовой акт, принятый ранее. Наиболее наглядно это можно проследить на примере тех изменений, которые вносились в первоначальные учредительные договоры Единым европейским актом, Маастрихтским и Амстердамским договорами.

В ходе межправительственной конференции (МПК), предшествовавшей подписанию Амстердамского договора, был внесен целый ряд предложений по кодификации права Европейских сообществ и Европейского Союза. Наиболее значимыми из них были два предложения. Первое - об объединении (слиянии) Договоров об учреждении Европейских сообществ и второе предложение – об объединении (слиянии) текста Договора об учреждении Европейского Сообщества и Договора о Европейском Союзе. Учитывая значительные различия в правовом статусе Сообществ и Европейского Союза, авторами предлагалось единый текст разделить на две части, которые бы позволили, в частности, вычленить вопросы, связанные с так называемыми второй и третьей опорами, и дали бы достаточно ясную картину в том, что касается сферы применения права Европейских сообществ и права Союза. Различие между двумя предложениями в основном состояло в том, что в случае слияния текста учредительных актов о создании Европейских сообществ с текстом о Европейском Союзе необходимо было еще провести дополнительную работу по кодификации договорных текстов, относящихся к Сообществам, ибо, как уже отмечалось, Договор о ЕОУС содержит, например, довольно значительные отличия от договоров об учреждении ЕС и Евратома. В этом случае задача кодификации еще более усложнялась.

Вполне понятно, что в условиях, когда многие постановления учредительных договоров представляются дискуссионными или спорными, использование такой процедуры не только могло затянуть на весьма длительный срок ратификацию, но и способно было поставить под сомнение саму возможность их введения в действие. На такой риск участники межправительственной конференции пойти, конечно, не могли. Поэтому в ходе работы межправительственной конференции было принято другое компромиссное и значительно более простое предложение. Были сохранены учредительные акты в том виде, в каком они действуют. Участниками МПК был разработан текст Амстердамского договора, вносящего поправки во все предшествующие учредительные акты о создании Европейских сообществ и о создании Европейского Союза. Одновременно решено было, что Договор о Европейском Союзе и договоры о Европейских сообществах будут упрощены путем исключения устаревших положений и введения новой последовательной нумерации статей учредительных актов. В свою очередь сами такого рода консолидированные тексты подлежали опубликованию в качестве приложения к Амстердамскому договору.

Таким образом, речь в данном случае шла не о новых текстах, подлежащих ратификации, а всего лишь о публикации двух текстов, которые не вносят изменений в ранее действующие договоры, а лишь упрощают их и учитывают те поправки, которые вносятся Амстердамским договором.

Амстердамский договор, как и другие важнейшие учредительные акты, за исключением Договора о ЕОУС, содержит указание на то, что он заключается на неограниченный срок (ст. 3).

Одна из особенностей учредительных договоров, в том числе и Амстердамского, состоит в том, что они нередко содержат положения программного характера и постановления с отложенным сроком исполнения. Это касается, например, многих положений, определяющих функционирование ЕВС. Такого рода постановления должны быть приняты во внимание при решении вопроса о действии норм европейского права во времени.

Вступление в силу норм вторичного права зависит от правового режима самого источника права и характера положений, непосредственно в нем закрепленных. По общему правилу, регламенты вступают в силу на 20-й день после их опубликования в «Журналь офисьель», если иное не оговорено в самом тексте данного акта. То же самое относится и к директивам общего характера, публикуемым в официальном издании. Что касается директив, адресованных сравнительно узкому кругу субъектов, и решений, принимаемых институтами Сообщества, они, как правило, вступают в силу с момента их нотификации. В директивах и решениях может указываться срок действия или срок, в течение которого предписание, содержащееся в данном акте, должно быть исполнено.

Решения Суда Европейских сообществ вступают в силу с момента их принятия.

Международные соглашения Сообществ вступают в силу в соответствии с положениями международного права и указаниями, содержащимися в самих соглашениях.

*Пространственные пределы действия европейского права.* Действие нормы европейского права в пространстве неразрывно связано с такой категорией, как территория Европейского Союза.

Согласно Договору о Европейском Союзе, последний обладает своей собственной территорией, которую образуют территории государств-членов Союза. Это означает, что национальная территория государств-членов, находящаяся под их суверенной властью, одновременно является составной частью территории Европейского Союза. Конечно, юридический статус этой последней далеко не полностью аналогичен статусу национальной государственной территории. Европейский Союз не обладает суверенной властью в отношении этой территории, он не вправе вести переговоры относительно территориальных изменений, он не может пересматривать территориальные границы Европейского Союза. Однако Союз может регулировать пространственную сферу применения европейского права посредством установления изъятий и ограничений.

В том, что касается определения пространственных пределов действия европейского права, наличие или отсутствие у Союза суверенной власти в отношении территории не имеет существенного значения. Дело в том, что в целом территория Европейского Союза, независимо от ее конкретного статуса, будет всегда являться потенциально пространственной сферой действия европейского права. Это обусловлено в первую очередь тем, что, согласно общим принципам этой системы права, нормы европейского права имеют прямое действие и, следовательно, подлежат применению на территории всех государств-участников.

Внешнюю границу Евросоюза образуют границы государств-членов с третьими государствами или границы, отделяющие соответствующую территорию от открытого моря. Определение понятия внешних границ Европейского Союза имеет существенное юридическое значение, в частности в том, что касается создания единого внутреннего рынка. Именно внешние границы Европейского Союза являются одновременно границами Таможенного союза, созданного Европейским Сообществом, с момента его возникновения. Однако вопрос о границах ЕВС должен решаться на базе тех же принципов, с учетом того факта, что не все члены Союза являются одновременно членами ЕВС.

Сложный состав национальной государственной территории проецируется и на территорию Европейского Союза. Иначе говоря, в состав территории Европейского Союза входят в принципе все те территориальные зоны, которые находятся под юрисдикцией, под суверенитетом государства-члена Союза. Применительно к Европейскому Союзу можно говорить о том, что европейское право должно действовать и на так называемой плавающей или летающей территории, на объектах, принадлежащих государствам-членам или Европейскому Союзу в целом и находящихся в открытом море, в воздухе над открытым морем или в космосе. Однако некоторые проблемы, связанные со сложной территориальной структурой отдельных государств-членов, все-таки существуют, и полный автоматизм распространения норм европейского права на всю территорию государств-членов места не имеет.

Особенности территориальной внутренней структуры отдельных государственных образований могут самым непосредственным образом влиять на пространственные пределы действия норм европейского права. Так, Французская Республика, согласно национальной Конституции 1958 г., состоит из Франции – метрополии, заморских департаментов и заморских территорий. Статья 227 Договора о ЕС предусматривает три разных по своему характеру правовых режима, применяемых к названным категориям территорий.

Европейское право в полном объеме действует лишь во Франции-метрополии. Применительно к заморским департаментам Совет, принимая решение квалифицированным большинством, по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом устанавливает специальные меры, имеющие целью определить условия действия постановлений, содержащихся в учредительном договоре. Аналогичная оговорка распространяется также на Азорские острова, Мадейру и Канарские острова.

Особый статус устанавливается для заморских территорий находящихся под управлением государств-членов Европейского Союза. Перечень соответствующих заморских стран и территорий дан в Приложении 2 к пересмотренному тексту Договора о Европейском Сообществе. Он включает в себя такие территории, как Гренландия, Новая Каледония, Французская Полинезия, Сен-Пьер и Миккелон, Голландские Антильские острова и ряд других. Всего в этом перечне значится 21 территория.

Таким образом, в рамках Европейских сообществ и Европейского Союза действует общий принцип, устанавливающий, Что территориальная сфера применения европейского права определяется внешними границами Сообществ и Союза. Вместе с тем, характеризуя действие европейской правовой системы, следует принять во внимание специфику правового режима отдельных категорий территорий государств-членов.

**ТЕМА№4: КОМПЕТЕНЦИЯ И СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

1. Правовой статус Европейского Совета.

2. Статус Совета Европейского Союза.

3. Полномочия Совета Европейского Союза.

4. Порядок работы и принятия решений в рамках Совета Европейского Союза.

**1. Правовой статус Европейского Совета.**

Европейский Совет — высший орган политического руководства Европейских сообществ и Европейского Союза. В его состав входят главы государств или правительств стран-членов, возглавляющих исполнительную ветвь власти, а равно Председатель Европейской Комиссии (поскольку почти все государства — члены Союза являются странами с парламентарными формами правления, они представлены главами своих правительств. Исключение составляет Франция, по Конституции которой ответственность за ведение внешних сношений возложена на Президента Республики. Однако в условиях несовпадения президентского и правительственного большинства наряду с Президентом Республики в работе Европейского Совета принимает также участие премьер-министр. Каждого члена Совета в период проведения сессии сопровождает глава ведомства иностранных дел, а Председателя Комиссии — член Европейской Комиссии, выполняющий аналогичные функции.

Решение о проведении периодических встреч глав государств и правительств членов Европейских сообществ было принято в 1974 г. на саммите в Фонтенбло. Как явствовало из Публикованного коммюнике, руководители шести государств-членов решили встречаться не менее трех раз в год для обсуждения наиболее важных вопросов развития Сообществ, особенно в тех случаях, когда согласованное решение не было принято на уровне институтов. Одним из оснований для периодических встреч руководителей шести государств стала ссылка на необходимость координации и согласования внешнеполитических усилий, в то время как вопросы внешней политики формально не были отнесены к ведению Сообществ. Таким образом, решение о проведении периодических встреч должно было как бы дополнить сотрудничество государств, осуществляемое в рамках институтов Сообществ. Подобное решение не требовало обязательного внесения изменения в учредительные акты, для пересмотра которых установлена особо усложненная процедура. Кроме того, это же основание было использовано для придания саммиту особого статуса, исключавшего его инкорпорацию в систему институтов, предусмотренных учредительными актами. Официализация периодических встреч руководителей государств — членов Сообществ была осуществлена только в 1986 г. Существование Европейского Совета в качестве высшего органа политического руководства закреплено в Едином европейском акте. Формула повторена и в Договоре о Европейском Союзе.

Отнесение Европейского Совета не к институтам, а к органам политического руководства имело весьма важные юридические последствия. Решения Европейского Совета носят политический, а не правовой характер. Соответственно эти решения не являются нормативно-правовыми актами, они могут быть обязательны только для государств-членов, а не для частных лиц, а равно не подлежат в силу самой своей природы оспариванию в судебном порядке. Решения Европейского Совета — это по своему характеру директивные указания, коим должны следовать и коими должны руководствоваться в своей практической деятельности правительства государств-членов.

Реальные полномочия Европейского Совета могут быть определены не на базе нормативных текстов, а в результате анализа практики его деятельности. Опыт подтверждает, что в рамках Европейского Совета принимаются все наиболее важные политические решения. Европейский Совет решает вопросы, связанные с переходом к тому или иному этапу развития, принимает решения, особо необходимые для разработки и введения новых учредительных актов, созыва межправительственных конференций, рассматривает и одобряет (или не одобряет) намечаемые программы развития, решает конкретные вопросы, связанные с приемом новых членов, определяет общие ориентиры экономического, социального и финансового развития Союза, рассматривает вопросы, связанные с формированием Европейской Комиссии (особенно при возникновении трудностей в поиске решений), осуществляет руководство внешней политикой и политикой безопасности, направляет и контролирует осуществление сотрудничества полиций и судов в уголовно-правовой сфере.

Практически Европейский Совет может принять к своему рассмотрению любой существенно важный вопрос жизнедеятельности и эволюции Сообществ и Союза. Этому, в частности, способствует формула, согласно которой на рассмотрение Европейского Союза передаются все спорные проблемы, не решенные на ином уровне, в том числе на уровне Совета. Не препятствуют такому порядку строгие правила соблюдения каждым из институтов закрепленной за ним компетенции. Этот принцип не нарушается, поскольку Европейский Совет своими решениями не вторгается в сферу компетенции отдельных институтов, так как речь идет не о нормативно-правовых актах, а только о директивных указаниях, о решениях политического характера. Их реализация и правовое оформление в случае необходимости будут осуществляться в соответствии с правилами процедуры функционирования о Европейском Союзе). Председательствует глава государства или правительства той страны, которая в соответствии с учредительными договорами осуществляет в данный период председательствование в Совете. институтов и порядком принятия нормативно-правовых актов.

Заседания Европейского Совета собираются не менее двух раз в год. Возможен также созыв внеочередных сессий. Именно на этих заседаниях принимаются наиболее важные решения, которые дают необходимый побудительный импульс развитию и определяют общие политические ориентиры, коим следуют Сообщества и Союз (ст. ТДоговора Соответственно заседания Европейского Совета по общему правилу проходят на территории той страны, к которой принадлежит председательствующий в Европейском Совете. Он же обеспечивает созывы заседаний Европейского Совета, как очередных, так и внеочередных, а равно подготовку всех необходимых документов и материалов.

Роль Председателя особенно значительна, поскольку он обеспечивает осуществление не только организационной подготовки проведения сессий Европейского Совета. В период между сессиями и в рамках сроков своего председательствования он осуществляет высшее представительство Союза и Сообществ в сфере международных отношений. Обычно он лично участвует в наиболее важных встречах и переговорах, в которые представлены Сообщества и Союз. В подготовке проектов решений, документов и материалов для проведения каждого саммита принимают участие Совет и Комиссия, а равно специализированный аппарат, включающий аппарат Генерального секретаря — Верховного представителя Союза, Комитет постоянных представителей государств-членов при Европейском Союзе, а также созданный на основании Амстердамского договора Политический комитет. Конечно, предварительная работа носит во многом технический характер, но она в значительной мере предопределяет принимаемые решения.

Важнейшую роль в предварительном согласовании возможных решений играет непосредственно председательствующий в Европейском Совете глава государства или правительства. Он проводит необходимые неформальные встречи, переговоры на двусторонней основе или переговоры с ограниченным участием тех или иных представителей, добиваясь подготовки сбалансированного согласованного решения, которое устроило бы всех его участников. Это тем более необходимо в ситуации, когда процедура принятия решений в самом Европейском Совете основывается преимущественно на применении принципа единогласия. Правда, действующие регламентарные акты устанавливают, что решение может быть принято и считается единогласным, если против него не голосовал никто из членов Европейского Совета. В этом случае такого рода решение рассматривается как обязательное только для тех государств, представителями которых оно было поддержано, но не будет обязательным для государства, воздержавшегося при голосовании. Такое государство обязано, однако, не противодействовать исполнению принятого решения.

Для того, чтобы исключить возможность возникновения серьезных разногласий, было установлено правило, согласно, которому решение даже при отсутствии голосования «против» не может быть принято, если заявление об отказе от поддержки сделали представители государств, обладающих не менее чем 1/3 взвешенных голосов при голосовании в Совете. На практике Европейский Совет предпочитает принимать решение не просто на основе применения принципа единогласия, но путем консенсуса, то есть в результате соглашения и согласия всех его членов. В этом плане роль председательствующего в Европейском Совете также исключительно велика, поскольку именно он в предварительном порядке согласовывает и находит формулу, которая устраивала бы всех членов Европейского Совета. Кроме того, сама процедура работы Европейского Совета, который заседает обычно два дня, построена таким образом, что началу пленарных заседаний предшествуют встречи в узком составе, своего рода неформальные беседы. Зачастую возникающие проблемы обговариваются в ходе совместного обеда или ланча, что дает возможность обменяться мнениями в узком кругу. В такого рода неформальных встречах не участвует не только вспомогательный персонал, но подчас даже министры иностранных дел. На пленарное официальное заседание выносятся по общему правилу лишь те вопросы и те проекты решений, которые прошли предварительную апробацию и по которым был достигнут консенсус.

Заседания Европейского Совета не следует смешивать с заседаниями Совета, проходящими в составе глав государств или правительств. В последнем случае речь будет идти именно о заседании Совета и соответственно будет применяться порядок проведения заседаний и процедура принятия решений, которая свойственна не Европейскому Совету, а Совету, включая и применение принципа квалифицированного большинства голосов. Весьма важно также и то, что в последнем случае решение, которое принимается Советом, заседающим в составе глав государств или правительств, облекается в форму нормативно-правового акта, и, следовательно, его действие подчинено тем принципам, которые определяют взаимоотношения нормативно-правовых актов Сообществ с национальными системами права государств-членов. Такого рода акты могут порождать права и обязанности не только для государств-членов, но и для частных физических и юридических лиц, а, следовательно, могут быть оспорены в Суде ЕС.

Европейский Совет — типичный орган Сообществ и Союза, в котором воплощается идея межнационального сотрудничества. Вполне естественно и понятно, что политические позиции каждого из его членов в решающей степени опреде­ляются той политической ориентацией, которой придерживаются силы, поддерживающие премьер-министра или главу государства внутри страны. Соответственно изменения в составе национальных парламентских учреждений и обусловленное этим формирование правительств оказывает самое непосредственное влияние на позиции, занимаемые тем или иным национальным лидером в составе Европейского Совета. Так, например, смена консервативного большинства в британской Палате общин лейбористским заметно изменила подходы Великобритании к решению многих проблем, связанных с эволюцией и жизнедеятельностью Сообществ и Союза. Это обусловило, например, в значительной мере отказ от изоляционистских позиций британского правительства в том, что касается сферы социального сотрудничества и решения социальных проблем, переданных в ведение Европейских сообществ. Многие проблемы Европейского Союза оказалось решать значительно проще и легче в условиях прямой и активной поддержки со стороны правительственных сил Великобритании, нежели это было в прошлом.

По мере расширения сотрудничества государств-членов в политической сфере, особенно в области внешней политики и безопасности, активность и воздействие решений Европейского Совета заметно возрастают. Именно Европейский Совет все в большей степени начинает выполнять функции своего рода коллективного главы Европейского Союза.

По итогам каждой сессии Европейского Совета публикуется коммюнике, информирующее об обсуждавшихся на сессии вопросах и принятых по ним решениям. Доклад о каждом заседании представляется Европейскому парламенту. Ему же направляется ежегодный письменный доклад, который подводит итоги деятельности Совета, содержит анализ деятельности и оценивает прогресс, достигнутый Союзом.

**2. Статус Совета Европейского Союза.**

Совет — неотъемлемая составная часть институциональной системы Европейского Союза. Его статус и полномочия определены непосредственно в учредительных договорах, прежде всего в договорах о создании Сообществ (см. ст. 145—154, ст. 202—210 Договора о Европейском Сообществе) и в постановлениях Договора о Европейском Союзе, особенно в том, что касается полномочий, осуществляемых Советом в рамках второй и третьей опор Союза.

Совет — это важный политический институт, который призван обеспечить согласование национальных интересов государств-членов с выполнением задач и целей, стоящих перед интеграционным объединением. Соответственно Совет, будучи институтом Сообществ и Союза, а значит, следующий предписаниям европейского права в целом, одновременно при принятии решений не может не учитывать высшие национальные интересы государств-членов. В силу действующих положений он обязан воздержаться от принятия решения, если хотя бы одно из государств — членов Союза заявит о том, что его принятие нанесет ущерб существенным национальным интересам. Это как бы двоякое положение Совета: с одной стороны — орган Союза, с другой стороны — орган, в котором представлены национальные интересы государств-членов, находит свое отражение и в порядке его формирования и функционирования.

**3. Полномочия Совета Европейского Союза.**

В состав Совета входят полномочные представители правительств государств-членов (по общему правилу на уровне министров), наделенные в силу своего положения правом участвовать в принятии решений, обязывающих представляемые ими государства. Совет не знает единого или единообразного представительства. Многообразие функций Совета и разнообразие решаемых им проблем и вопросов вызывают необходимость созыва Совета на уровне наиболее компетентных в той или иной области министров. Наиболее общими вопросами и вопросами политического характера занимается Совет, созываемый в составе министров иностранных дел или министров, специально ведающих европейскими делами. Однако в тех случаях, когда решаются экономические вопросы, такой Совет собирается преимущественно на уровне министров экономики, при решении финансовых вопросов — на уровне министров финансов или тех и других вместе (экофин). При Решении вопросов здравоохранения это будут преимущественно министры здравоохранения. Если речь идет о проблемах национального образования, это должны быть министры, ведающие вопросами просвещения, и тому подобное. Осложнения могут возникнуть и возникали на практике в тех случаях, когда государство-член имеет федеративное устройство, а те или иные вопросы, например, народного образования, отнесены к исключительному ведению субъектов федерации.

При такой ситуации каждый из субъектов, как это было, например, в Бельгии, претендовал на представительство в Совет Европейского Союза. Проблема решена была за счет формирования единой делегации, но в которой были представлены соответствующие субъекты федерации. Количество проводимых заседаний Совета в нормативных актах не фиксируется но, как правило, их число весьма велико. Так, например, в 2006 г. было проведено более 100 сессий Совета.

В литературе зачастую варьируются наименования Совета в зависимости от того, какие министры принимают участие в его работе. Иногда его именуют Советом министров иностранных дел, Советом министров финансов и т.д. Видимо, для того, чтобы избежать недоразумений, сам Совет в 1993г. принял специальное решение, в котором определил, что официальным наименованием института является Совет Европейского Союза. В этом качестве он фигурирует во всех официальных документах, и в этом же качестве он решает вопросы внешней политики и политики безопасности и выступает с соответствующими заявлениями по этим вопросам.

Совет наделен исключительно широкими полномочиями. В обобщенном виде они изложены в ст. 145 Договора о ЕС. Совет обеспечивает координацию общей экономической политики государств-членов. Он наделен правом принятия обязательных решений, а также может делегировать полномочия по исполнению этих решений Комиссии. Причем Совет сохраняет за собой право в случае, если он сочтет это необходимым, непосредственно обеспечивать исполнение принятых им решений. Формулировки, которые были приняты еще при подписании Римских договоров, не подверглись какому-либо пересмотру в последующих актах. Однако с принятием Единого европейского акта, а затем с подписанием Маастрихтского и Амстердамского договоров, сфера ведения Сообществ и Союза была заметно расширена, а соответственно видоизменились и полномочия, осуществляемые Советом, формула, согласно которой Совет координирует общую экономическую политику, получила весьма расширительное толкование. Речь в данном случае идет не только о чисто экономических мерах, но в равной степени и о социальной сфере. Это — занятость, здравоохранение, образование и т. п. Он ведает вопросами финансовой политики. Он наделен полномочиями в сфере общей внешней политики и политики безопасности, руководит сотрудничеством в области борьбы с преступностью, обеспечивая координацию действий полиции и сотрудничество в области судопроизводства. Учитывая возрастающую важность решений, принимаемых Советом в финансово-экономической области, Договор о Европейском Союзе предусмотрел такую новеллу, как созыв Совета на уровне глав государств или правительств. Так, на заседании Совета, созванном на уровне глав государств или правительств 3 мая 1998 г., было принято исключительно важное решение о том, какие именно государства-члены удовлетворяют условиям, необходимым для участия в Валютном союзе, и готовы к введению с 1 января 1999 г. единой денежной единицы Союза — евро.

Если к сказанному о полномочиях Совета добавить, что именно этому институту принадлежит право принятия нормативно-правовых актов, обязательных к исполнению всеми субъектами европейского права, то становится очевидным, что роль Совета действительно весьма велика. Именно Совет принимает наиболее важные и значимые обязательные решения. Было бы, однако, неверным на этом основании сделать безоговорочный вывод о том, что Совет является законодательным органом Союза. Участие в законодательной процедуре принимают не только Совет, но и другие институты, прежде всего Комиссия и Европейский парламент. Причем одна из наиболее заметных тенденций эволюции законодательного процесса состоит в возрастании роли Парламента, согласие которого все чаще становится непременным условием принятия нормативно-правового акта и его введения в действие.

Практика говорит о том, что в действительности Совет принимает гораздо меньшее число обязательных нормативных актов, в том числе общего характера, таких, как регламент и директива, нежели, например, Комиссия. Согласно данным, приведенным в общем докладе о деятельности Европейского Союза за 2006 г., Советом совместно с Европейским парламентом на основе процедуры совместного принятия решений были одобрены более 40 директив, 9 решений и ни одного Регламента. Советом единолично были одобрены более 200 регламентов, более 30 директив и около 200 решений. За тот же период Комиссией были одобрены более 800 регламентов, более 50 директив и 550 решений. Одни эти цифры позволяют сделать вывод о том, что Совет отнюдь не является монополистом в деле принятия обязательных нормативно-правовых актов. Более того, он заметно уступает в этой области, если не по важности, то по количественным показателям, Европейской Комиссии.

Весьма важными полномочиями наделен Совет в рамках второй и третьей опоры Союза.Совет принимает решения, необходимые для определения осуществления общей внешней политики и политики безопасности, опираясь на постановления Европейского Совета. Этому последнему Совет направляет свои рекомендации по вопросам общей стратегии и принимает меры по ее осуществлению путем выработки общей позиции и осуществления совместных действий. Именно Совет должен обеспечивать единство, монолитность и эффективность действий Союза. Принимая решение о совместных действиях, Совет определяет как операциональную активность Союза, так и направленность деятельности в конкретных областях и в связи с конкретными ситуациями. В этом случае Совет определяет цели совместных действий, сферу их применения, а равно средства, которые необходимо предоставить в распоряжение Союза. Совет же принимает решение о приостановке совместных, действий или об их изменении, если таковая необходимость возникает. Решения, принимаемые Советом, обязывают все государства-члены. Последние должны в обязательном порядке предоставлять Совету всю необходимую информацию, связанную с осуществлением совместных действий. Совет может также запросить Комиссию и предложить ей представить предложения, которые не­обходимы для проведения общей внешней политики и политики безопасности.

В случае принятия государством-членом каких-либо чрезвычайных мер в области внешней политики и безопасности оно обязано немедленно информировать об этом Совет. Если какое-либо государство-член Союза сталкивается с особо серьезными трудностями в осуществлении совместных действий, оно должно поставить в известность об этом Совет, который путем обсуждения и обмена мнениями должен найти соответствующее решение возникших проблем. В любом случае действия, предпринимаемые государством-членом, не должны приходить в столкновение с целями совместных действий или отрицательно сказаться на их эффективности.

Разрабатываемая и принимаемая Советом общая позиция по вопросам внешней политики и безопасности должна служить основанием для осуществления национальных внешнеполитических акций и внешней политики государств-членов в целом применительно к отдельным географическим регионам или применительно к отдельным проблемам международных отношений. В рамках Совета государства-члены обмениваются взаимной информацией. Они согласовывают свои позиции и свою политику по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, представляющим общий интерес. Целью этого является поиск наиболее эффективных решений, обеспечивающих единство совместных действий.

Амстердамский договор вносит некоторые уточнения в позицию Европейского Союза по вопросам общей политики безопасности. Статья Т-7 Договора о Европейском Союзе намечает главные направления и ориентиры действий Союза в сфере безопасности. Основной упор в этой области делается на развитие сотрудничества с Западноевропейским союзом, который «образует неотъемлемую составную часть развития Союза, открывая ему доступ к осуществлению операциональных возможностей, в частности, в том, что касается осуществления гуманитарных миссий, миссий по поддержанию мира и использованию миротворческих сил в кризисных ситуациях».

Совет, совместно с институтами Западноевропейского союза и опираясь на решение Европейского Совета, определяет условия практического участия всех государств-членов в осуществлении соответствующей миссии Союза, с тем чтобы они возможно полно и на началах равенства сотрудничали при планировании и принятии решений в рамках Западно­европейского союза.

Амстердамский договор внес некоторые коррективы в осуществление полномочий Совета в рамках третьей опоры: сотрудничество полиций и судебных учреждений в уголовно-правовой сфере. Коммунитаризация Шенгенских соглашений привела к тому, что в этой сфере Совет наделяется правом принятия нормативно-правовых актов прямого действия, обя­зательных для всех государств-членов, согласившихся с распространением на такие области, как визовая политика, миграция и убежище, режима права ЕС. Участниками этого решения в соответствии с концепцией продвинутого развития стали 12 государств — членов Союза.

Европейский Союз призван обеспечить своим гражданам повышенную защиту в рамках единого пространства, свободы, безопасности и законности. В этих целях институты Союза Должны способствовать выработке совместной политики государств-членов, в частности, имея в виду борьбу против расизма и ксенофобии. В центре внимания совместных действий должны быть предупреждение и борьба с организованной преступностью, международным терроризмом, торговлей людьми, предупреждение детской преступности, борьба с распространением наркотиков, торговлей оружием, коррупцией и финансовыми злоупотреблениями. В этих целях организуется непосредственное сотрудничество между полициями государств-членов, таможенными службами и другими компетентными органами государств-членов как непосредственно, так и через посред­ство и при помощи Европола (Европейской полицейской организации).

Сотрудничество полиций предполагает совместное осуществление оперативно-розыскных действий, обмен информацией и сведениями, необходимыми для эффективной борьбы с преступностью, сотрудничество в подготовке кадров и обмен офицерами связи и подразделениями, равно как взаимное использование оборудования и достижений в области криминалистики, включая и совместное изучение и оценку методов и техники следственных действий. Совет должен всемерно способствовать развитию сотрудничества в области борьбы с преступностью, в частности, добиваясь активизации и поддержки деятельности Европола и его сотрудничество с соответствую­щими национальными службами.

Способствуя координации совместных действий национальных полиций и других заинтересованных служб, Совет поддерживает обмен кадрами и опытом, проведение совместных исследований, создание единого фонда документации, обобщение статистических данных.

Особо важное значение должна иметь проводимая Советом работа по гармонизации национального законодательства государств-членов в сфере борьбы с преступностью и обеспе­чение для этого сотрудничества полиций и судов. В частности, и это может иметь особо важное процессуальное, и матери­альное значение. Совет должен способствовать разработке директив или иных нормативно-правовых актов, которые установят общий для всех государств-членов минимум требований, предъявляемых национальным уголовным законодательством в том, что касается определения состава преступлений и минимальных мер наказания. Особенно это относится к таким областям, как борьба с организованной преступностью, терроризмом и торговлей наркотиками. Совет наделяется также в этой сфере полномочием определять, при каких условиях и в каких пределах возможно осуществление оперативно-розыскных действий одного государства-члена на территории другого путем установления необходимых контактов и достижения соглашений между соответствующими властями и службамигосударств-членов. По всем вопросам, связанным с борьбой против преступности, необходимое согласование и обмен информацией, а равно проведение консультаций государств-членов осуществляются в рамках Совета Европейского Союза и его аппарата.

**4. Порядок работы и принятия решений в рамках Совета Европейского Союза.**

Действующие нормативно-правовые акты и Внутренний регламент Совета не устанавливают заранее фиксированные сроки проведения его заседаний. Они созываются председателем по его собственной инициативе, по просьбе одного из государств-членов или по предложению Комиссии по мере необходимости. Наиболее часто собирается общий Совет, проходящий в составе министров иностранных дел и экофин, объединяющий министров экономики и министров финансов. На их долю приходится почти 2/3 всех заседаний Совета.

Повестка дня заседаний, подготовленная соответствующими службами, определяется председательствующим в Совете. Она включает, как правило, две категории вопросов: категория А охватывает вопросы, которые были полностью согласованы в предварительном порядке и не нуждаются в проведении дополнительных дискуссий и обсуждений. Заранее достигнутый консенсус исключает голосование по этим вопросам, а одобрение соответствующих решений фиксируется в протоколе Совета, который скрепляется подписью Председателя и Генерального секретаря. Вторая часть повестки дня Совета — категория В, включает вопросы, по которым предварительно не было достигнуто необходимого согласия. Если речь идет о вопросах, требующих единогласного решения, и консенсус не был достигнут в ходе предварительных переговоров, эти вопросы, как правило, в повестку дня не вносятся. Вопросы, для решения которых требуется квалифицированное большинство голосов, могут включаться в повестку дня даже при отсутствии консенсуса. Однако любое из государств-членов в связи с намечаемым обсуждением такого вопроса может сделать заявление о его особой важности для национальных интересов Данного государства, что в принципе предполагает отказ Совета от принятия окончательного решения большинством голосов. Проведение соответствующих переговоров осуществляется в целях достижения согласия, в поисках компромисса и подготовки отве­чающего общему интересу и национальным интересам.

Порядок принятия решений зависит от их содержания и значимости. Согласно учредительным договорам решения в Совете должны приниматься большинством голосов. Эта формула, существующая с момента подписания Римских договоров 1957 г., не отражает реалии. Только вопросы процедурного характера, носящие преимущественно второстепенный и технический характер, решаются простым большинством голосов. Что касается остальных вопросов, то в зависимости от постановлений учредительных договоров или дополняющих их нормативно-правовых актов решения по ним принимаются либо на основе принципа единогласия, либо квалифицированным большинством голосов. При применении принципа единогласия каждое государство-член имеет в Совете один голос, голосование против хотя бы одного из членов Совета исключает принятие решений. Однако если кто-либо из членов Совета воздерживается при голосовании, это не препятствует признанию данного акта одобренным единогласно.

Наибольшей сложностью отличается процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов. Ее значение особенно велико, поскольку общей тенденцией эволюции Сообществ и Союза является расширение круга вопросов, решаемых на основе квалифицированного большинства. При применении этой процедуры каждое государство-член обладает в Совете таким числом голосов, которое отражает его вес и значение в составе самих интеграционных образований. Это так называемые взвешенные голоса, учитывающие количе­ство населения, экономические показатели и ряд других факторов. Они конкретно фиксируются непосредственно в самом учредительном акте. Все 15 государств — членов Европейского Союза имеют в сумме 87 голосов. Они распределяются следующим образом: Германия, Великобритания, Италия и Франция — 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. Конечно, распределение количества взвешенных голосов не вполне соответствует установленным критериям. Достаточно сказать, что применительно к Германии один голос приходится примерно на 8 млн. человек населения, в то время как в Люксембурге он приходится примерно на 200 тыс. человек. При голосовании квалифицированным большинством голосов решение считается принятым, если за него подано 62 голоса и при условии, что предложение внесено Комиссией. Если решение принимается не на основании предложения Комиссии необходимо, чтобы «за» было подано не менее 62 голосов при условии, что решение поддерживает не менее десяти государств-членов. Квота, установленная для определения квалифицированного большинства голосов, была исчислена с таким расчетом, чтобы крупные державы, такие как Англия, Франция, Германия, Испания, не могли навязать своего одностороннего решения малым и средним странам и, наоборот, чтобы последние не могли навязать свою точку зрения ведущим государствам Союза.

Вопрос о количестве взвешенных голосов оказался одним из камней преткновения при рассмотрении вопроса о реформе институтов Союза в ходе подготовки и подписания Амстердамского договора. Франция и ряд других государств-членов выступили за пересмотр установленных квот с учетом того, что предстоит изменение численного состава Комиссии. Однако достичь соглашения по этому вопросу не удалось, и в результате решение всей проблемы реформы институциональной структуры Союза было отложено.

Особый порядок действует при принятии решений Совета в рамках второй и третьей опор. Решения по вопросам общей внешней политики и политики безопасности принимаются на основе принципа единогласия. Каждый член Совета, воздержавшийся при голосовании, может сделать по этому поводу официальное заявление. Его автор не обязан применять принятое Советом решение, однако он соглашается с тем, что решение обязывает Союз в целом. В этом случае соответствующее государство-член должно воздержаться от любых акций, способных нанести ущерб действиям Союза, основанным та принятом решении, или оказаться препятствием для соблюдения принятого решения другими государствами-членами. В случае, если число взвешенных голосов государств, сделавших подобное заявление, превышает 1/3, положительное решение принято быть не может. Однако если речь идет об одобрении совместных действий или общих позиций, основанных на утвержденной Европейским Советом общей стратегии, соответствующее решение может приниматься квалифициро­ванным большинством голосов. В этом последнем случае, если одно из государств-членов заявит об особой важности данного Решения для национальной политики, решение должно быть сложено и передано на рассмотрение Европейского Совета.

Применение голосования квалифицированным большинством голосов не может иметь место в тех случаях, когда принимаемое решение влечет за собой последствия военного характера или затрагивает сферу обороны. При необходимости заключения международного договора Совет принимает решение единогласно. Эти договоры заключаются и вводятся в действие при условии их одобрения на основе принципа единогласия. Если одно из государств-членов заявит о том, что оно не может участвовать в одобрении Советом, поскольку должно подчиняться особым правилам национального законодательства остальные государства-члены могут в рамках Совета принять решение о его применимости на временной основе. Решение, принимаемое в этом случае Советом, носит политический, а не правовой характер, и на него не распространяется контроль, осуществляемый Судом ЕС.

Изложенная выше процедура, применяемая в рамках второй опоры, в основных чертах воспроизводится применительно к третьей опоре Союза. Следует, однако, иметь в виду, что Амстердамский договор исключил принятие Советом решения о совместных действиях. За Советом сохранено правомочие определять общую позицию Союза. Решение в этом случае принимается на основе принципа единогласия по инициативе одного из государств-членов или Комиссии.

Совет может принимать рамочные решения, имеющие целью сближение законодательных и регламентарных актов государств-членов. По своему характеру такие рамочные решения близки к директиве. Они определяют, каковы конечные результаты, подлежащие достижению, оставляя за национальными властями полномочия в том, что касается выбора формы акта и средств его реализации. Весьма важное отличие этих актов состоит в том, что они не имеют прямого действия. Решения по вопросам, не связанным с гармонизацией национального законодательства, принимаемые Советом, обязательны для государств-членов, но также не имеют прямого действия. Наконец, важно также подчеркнуть, что меры, необходимые для осуществления принятых решений, устанавливаются Советом путем голосования на основе квалифицированного большинства.

Совет утверждает на своих заседаниях и рекомендует к одобрению государствами-членами в соответствии с их конституционными нормами конвенции, которые заключаются в рамках третьей опоры. Совет фиксирует сроки, в течение которых должно быть осуществлено рассмотрение проектов соответствующих конвенций государствами-членами на основе собственных конституционных процедур.

Квалифицированное большинство, применяемое в Совете предполагает наличие не менее 62 голосов, поданных «за», пой обязательном позитивном голосовании не менее 10 государств-членов. Решение о действительности и интерпретации рамочных решений, а равно толкование соответствующих конвенций могут входить в юрисдикцию Суда ЕС. Конкретное решение этого вопроса зависит от заявления, сделанного государством-членом относительно признания юрисдикции Суда ЕС при подписании Амстердамского договора. Принятие решений Советом, особенно в тех случаях, когда речь идет о нормативно-правовых актах, имеет место на основе предложений, вносимых Комиссией или при ее активном участии.

Весьма важную роль в подготовке и реализации решений Совета играет специализированный аппарат, призванный обеспечивать его работу. Одним из таких наиболее важных вспомогательных органов является Комитет постоянных представителей (для его обозначения часто используют аббревиатуру от французского — Корепер). Каждое государство — член Союза имеет свое постоянное представительство, аккредитованное в Брюсселе. Постоянные представители государств-членов в ранге посла образуют в своей совокупности Комитет постоянных представителей. В рамках этого Комитета обсужда­ются, рассматриваются и утверждаются проекты почти всех решений, принимаемых Советом. Наиболее важные вопросы обсуждаются самими постоянными представителями. Это Комитет постоянных представителей по формуле II. Вопросы второстепенного или технического порядка рассматриваются заместителями постоянных представителей, образующими Комитет по формуле I. Члены этих Комитетов поддерживают постоянную повседневную связь с правительством своей страны, получают непосредственные указания и директивы со стороны ведомства иностранных дел и реализуют их в ходе своей повседневной практической деятельности. Исключительно важная роль Комитета постоянных представителей в подготовке решений Совета, что подтверждается самими учредительными договорами. Существование и функциональное назначенного Комитета получили закрепление в Маастрихтском, а затем и Амстердамском договорах.

В соответствии с пересмотренной ст. 151 Договора о ЕС устанавливаются состав и функциональное назначение Комитета. Одновременно в той же статье в редакции Амстердамского договора предусматривается, что помощь Совету оказывает Генеральный секретарь Совета, который получил статус Верховного представителя по вопросам внешней политики и политики безопасности. Ему помогает заместитель Генерального секретаря, на которого возложено руководство аппаратом генерального секретариата. Генеральный секретарь и его заместитель назначаются на основе принципа единогласия самим Советом.

В рамках второй и третьей опор Союза созданы еще два весьма важных органа, которые играют существенную роль в подготовке и реализации решений Совета. Это, во-первых, Политический комитет, который состоит из руководителей политических департаментов министерств иностранных дел государств-членов и в ведении которого находится рассмотрение вопросов общей внешней политики и политики безопасности, а равно осуществление контроля за реализацией этой политики. Второй, схожий с ним комитет, образован в рамках третьей опоры. Этот комитет объединяет высших должност­ных лиц, занимающихся вопросами борьбы с преступностью и обеспечением сотрудничества судебных органов.

Внутренняя организация технического аппарата Совета, объединяемого в рамках генерального секретариата, определяется самим Советом. По состоянию на 31 декабря 2006 г. на работе в различных подразделениях аппарата Совета было занято около 2,5 тысяч штатных сотрудников и около 50 заняты на основе временных контрактов.

В работах, посвященных Совету Европейского Союза, обычно отмечается, что это исключительно закрытый институт, сведения о работе которого можно почерпнуть только из официальных отчетов, нередко ограничивающихся краткими коммюнике, перечисляющими вопросы, находившиеся на рассмотрении Совета. Такая ситуация вызывает весьма резкую критику, особенно с учетом того, что Совет выполняет в значительной мере функции законодательного органа Союза. Между тем по общему правилу законотворчество — это наиболее открытое действие, и в рамках национальных парламентских учреждений открытость заседаний и публикация стенографических отчетов о работе, различного рода досье по обсуждаемым вопросам считаются одним из существенных условий законодательного процесса. С учетом этого, Амстердамский договор включил специальное постановление, держащееся в ст. 151 Договора о ЕС, которое предусматривает принятие необходимых мер в целях расширения доступа общественности к. документам Совета. В рамках внутреннего Регламента подлежат определению случаи, когда Совет рассматривается как действующий в качестве законодательного органа. В этих случаях должен быть обеспечен максимально облегченный доступ к соответствующим документам с тем, чтобы сделать сам законодательный процесс более про­зрачным, не принося, однако, в жертву эффективность процесса принятия решений. Всякий раз, когда Совет действует в качестве законодательного органа, результаты голосования, выступления и заявления по мотивам голосования, равно как другие декларации и заявления, вносимые в протокол заседания Совета, подлежат обязательному обнародованию.

Во всей своей деятельности Совет поддерживает тесные контакты с Комиссией и Европейским парламентом. Формы и особенности этих связей находят отражение и закрепление, прежде всего во Внутреннем регламенте Совета, а равно в различных трехсторонних соглашениях, заключаемых между институтами (Совет, Комиссия, Парламент). Следует также отметить, что Совет обладает определенной процессуальной правоспособностью и, в частности, может обращаться в Суд ЕС с исками против других институтов Союза.

Резиденция Совета находится в г. Брюсселе и здесь же обычно проводятся его заседания. Это, однако, не исключает возможность созыва заседаний Совета и вне его постоянного места пребывания.

**ТЕМА №5: СИСТЕМА ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

1. Статус, полномочия, структура и порядок формирования Европейской Комиссии.

2. Порядок работы и принятия решений в Европейской Комиссии.

3. Статус и порядок формирования Европейского парламента.

4. Порядок работы и полномочия Европейского парламента.

5. Правовой статус Счетной палаты Европейского Союза.

6. Правовой статус консультативных органов ЕС.

7. Статус и порядок формирования Суда Европейских сообществ.

8. Юрисдикция Суда Европейских сообществ.

**1. Статус, полномочия, структура и порядок формирования Европейской Комиссии.**

Европейская Комиссия (ЕК) — ведущий институт Европейских сообществ и Европейского Союза. Комиссия воплощает в себе наднациональное начало в европейском строительстве. Если Европейский Совет и Совет призваны при осуществлении задач и целей европейской интеграции стоять на страже учета и согласования национальных интересов, то Европейская Комиссия, как, впрочем, и Европейский парламент, и Суд ЕС, призваны отражать и защищать интересы европейской интеграции от каких бы то ни было посягательств на юрисдикцию и полномочия ЕС и Союза со стороны государств-членов. Об этом, в частности, говорят и учредительные договоры, согласно которым Комиссия выполняет функции стража европейской законности, добиваясь неуклонного осуществления постановлений как первичного, так и вторичного права.

Характеризуя правовой статус Комиссии, ее нередко сравнивают с правительством в суверенных государствах. Это утверждение верно лишь отчасти. Действительно, Комиссия играет решающую роль в управлении делами Сообществ и в определенной мере Союза. Под ее началом работает разветвленный административный аппарат. Комиссия обладает собственной распорядительной властью. Она является распорядителем кредитов по бюджету. Комиссия играет весьма важную роль в осуществлении законодательного процесса. Все это, безусловно, сближает Комиссию с таким институтом, как правительство в суверенных государствах. Вместе с тем ни по способу формирования, ни по характеру осуществления своих полномочий Комиссия не представляет собой аналога национальному правительству. Это подчеркивается и тем фактом, что Комиссия нигде в официальных документах не именуется носителем исполнительной власти, а ее полномочия по исполнению решений осуществляются преимущественно на основе делегирования со стороны Совета.

Порядок формирования Комиссии претерпел существенные изменения с созданием Европейского Союза. Назначение Председателя и членов Комиссии осуществляется государствами-членами Европейского Союза. Встречающееся иногда утверждение, что назначение производится Советом, неправильно. Конечно, организационные структуры Совета могут быть использованы при решении данного вопроса, но, тем не менее, формально решение выносит не Совет. Назначение производится на основе соглашения между государствами-членами и только при условии достижения консенсуса. Кандидатуры на замещение мест в Комиссии предлагаются государствами-членами.

В соответствии с Договором о Европейском Союзе формированию всего состава Комиссии должно предшествовать достижение соглашения по кандидатуре Председателя Комиссии. Практика подтверждает, что даже возражение одного из государств — членов Союза против выдвинутой кандидатуры исключает возможность назначения (так было, например, в 1994 г. отношении кандидатуры бельгийского премьер-министра Деана). Выдвинутая кандидатура представляется на одобрение Европейскому парламенту. Одобренный Парламентом кандидат совместно с правительствами государств-членов участвует в подборе кандидатур, предлагаемых к назначению в состав членов Комиссии. Выдвинутые таким образом канди­даты совместно с Председателем уже в качестве коллегиального органа представляются Парламенту, который должен вынести свое суждение. В случае одобрения со стороны представительного органа правительства государств-членов с их общего согласия производят официальное назначение Комиссии, и она приступает к исполнению своих обязанностей.

Председатель и члены Комиссии должны удовлетворять целому ряду требований. Прежде всего, все они должны состоять в гражданстве Европейского Союза. Каждое государство-член Союза должно быть представлено не менее, чем одним, и не более, чем двумя своими гражданами. Эти последние должны обладать высокой профессиональной квалификацией, практическим опытом и осуществлять свои функции исключительно в интересах Сообществ и Союза. В этих целях при подборе кандидатов в состав Комиссии особое внимание придается подтверждению независимости этих кандидатов, которые не могут и не должны получать указаний от своего правительства или действовать в соответствии с инструкциями своего правительства. Конечно, на практике такая абсолютная независимость членов Комиссии недостижима, тем более эта возможность нового назначения по истечении срока полномочий зависит, прежде всего, от национального правительства. Тем не менее, во всей своей деятельности члены Комиссии обязаны руководствоваться интересами интеграционных объединений и обеспечивать достижение тех целей и задач, которые сформулированы в учредительных договорах.

Члены Комиссии должны воздерживаться от совершения каких бы то ни было актов и действий, противоречащих характеру исполняемых им обязанностей. Внутренний Регламент Комиссии делает особый упор на добропорядочное и скромное поведение и подтверждает несовместимость этого поста с другими оплачиваемыми или даже неоплачиваемыми должностями. Честность и добропорядочность вменяется в обязанность членам Комиссии не только в период официального исполнения ими должностных обязанностей, но и по уходу в отставку. Нарушение этих обязательств, констатируемое Судом ЕС, к которому могут обратиться Совет или Комиссия, может влечь за собой принудительную отставку члена Комиссии или лишение его права на пенсию или на иные льготы и привилегии, связанные с осуществлением этой должности (речь идет, в частности, о некоторой разновидности судебного иммунитета).

Подтверждением высокого профессионализма чаще всего на практике служит предшествующая карьера назначаемого члена Комиссии. По общему правилу места в Комиссии занимают бывшие главы национальных правительств и бывшие министры, имеющие значительный опыт политического руководства и административного управления. Увы, конечно, далеко не всегда соответствующий опыт является гарантией должной квалификации либо соблюдения правил добропорядочного управления. Политический кризис, разразившийся в марте 1999 г. и связанный с целой серией скандальных разоблачений деятельности отдельных членов Комиссии, вызвавший, в конечном счете, ее коллективную отставку, показал, что соответствующие обязательства выполняются отнюдь не всеми членами Комиссии в полном соответствии с требованиями учредительных актов. Достаточно напомнить, что, например, Эдит Крессон, являвшаяся комиссаром, ответственным за людские ресурсы, и занимавшая в прошлом пост премьер-министра Франции, была обвинена в финансовых злоупотреблениях (что, впрочем, не было подтверждено официально) и неоправданном фаворитизме. (Ее личный дантист был назначен советником комиссара, хотя ни по своей квалификации, ни по роду деятельности никаким опытом в сфере управления людскими ресурсами не обладал. Зато он регулярно получал более чем высокую заработную плату из казны Европейских сообществ.)

Комиссия и ее члены назначаются сроком на 5 лет. Досрочная вакансия замещается в том же порядке, в каком проводится назначение членов Комиссии при ее формировании вновь назначенный член Комиссии исполняет свои обязанности вплоть до истечения общего срока полномочий данного состава ЕК. Вакансия может иметь место в случае болезни или смерти члена Комиссии, при добровольной отставке и сложений полномочий, а также в результате принудительной отставки. Решение о принудительной отставке, связанное с нарушением обязанностей члена Комиссии, принимается Судом ЕС, действующим по предложению Совета или Комиссии.

Каждый член Комиссии возглавляет определенное направление деятельности и руководит работой соответствующих административных служб. Член Комиссии имеет свой собственный аппарат, образующий его кабинет, члены которого подбираются и назначаются лично самим комиссаром по его усмотрению. Однако такого рода назначения не должны противоречить ни критериям профессиональной квалификации, ни требованиям морали.

Уходящий в отставку член Комиссии может быть назначен повторно. В истории ЕС примеров этого довольно много. Известны также и случаи, когда прежний Председатель по завершении своих полномочий становился членом Комиссии. Преемственность состава — обычное правило функционирования Комиссии. Однако после кризиса 1999 г. только четверо из прежнего состава Европейской Комиссии были назначены на новый срок.

**2. Порядок работы и принятия решений в Европейской Комиссии.**

Комиссия является коллегиальным, органом. Соответственно ее решения выносятся на коллективной основе, причем пози­ция, которую занимал тот или иной комиссар, не подлежит разглашению и не может быть предметом публичного особого мнения. Заседания Комиссии проводятся еженедельно, решения принимаются большинством голосов и выносятся от имени всей Комиссии.

Внутренний регламент Комиссии предусматривает возможность письменной процедуры, когда решения принимаются путем опроса членов Комиссии вне зала заседаний. Однако такое решение может быть вынесено только в случае полного согласия всех членов Комиссии. Возражение хотя бы одного из комиссаров против применения этой процедуры исключает возможность ее использования для решения данного конкретного вопроса. Досье для рассмотрения на заседании Комиссии представляет тот из комиссаров, к основному профилю деятельности которого относится принимаемое решение. Процесс подготовки и согласования проекта решения Комиссии предполагает в обязательном порядке проведение еженедельных со­вещаний руководителей личных кабинетов комиссаров. В ходе такого рода собраний они констатируют наличие (или отсутствие) согласия по рассматриваемому вопросу и, при необходимости, принимают меры для отыскания максимально приемлемой компромиссной формулы.

Особо важную роль в руководстве работы Комиссии играет ее Председатель. Маастрихтский и особенно Амстердамский договоры включили ряд положений, направленных на повышение роли руководителя Комиссии. В первую очередь это нашло свое отражение, в особой процедуре назначения председателя и признании необходимости участия намеченного кандидата на пост председателя в формировании всей Комиссии в целом.

Согласно ст. 163 Договора о ЕС в редакции Амстердамского договора Комиссия осуществляет свои функции в соответствии с политическими ориентирами, устанавливаемыми ее Председателем. Эта новая формула, несомненно, улучшает статус председателя коллегии и весьма отчетливо устанавливает иерархическое подчинение членов Комиссии установкам и указаниям ее Председателя. Глава Комиссии рас­пределяет функции и обязанности между членами Комиссии, сохраняя возможность пересматривать это распределение обязанностей. Он координирует и направляет деятельность комиссаров, председательствует на заседаниях коллегии, определяет ее повестку дня, подписывает вместе с Генеральным секретарем Комиссии ее протоколы, а равно документы, одобренные на заседаниях Комиссии. Значимость поста Председателя Комиссии подчеркивается также тем обстоятельством, что он является членом Европейского Совета и принимает участие в совещаниях на уровне «большой восьмерки», объединяющей руководителей государств и правительств наиболее высокоразвитых в экономическом отношении стран мира. Непосредственно под руководством Председателя работает Генеральный секретарь Комиссии и его аппарат. В его непосредственном подчинении находится также юридическая служба Комиссии — одно из важнейших подразделений аппарата Сообществ. Виза юридической службы обязательна для проектов всех решений, выносимых Комиссией. Кроме того, юридическая служба представляет Комиссию в Суде ЕС и в сношениях с юридическими службами других институтов.

Совершенно очевидно, что последовательное соблюдение принципа коллегиальности не означает коллективного решения всех вопросов, связанных с текущим операциональным управлением. Действующие правовые предписания предусматривают возможность делегирования Комиссией и каждым из ее членов в отдельности их полномочий в области администра­тивного управления непосредственно генеральным департаменты, находящимся в их подчинении. Правомерность такой передачи полномочий была подтверждена решениями Суда ЕС, признавшего, что это правило неотъемлемо присуще самому принципу организации работы Комиссии. Вместе с тем Суд сохранил за собой право контроля над решениями о передаче полномочий с тем, чтобы это делегирование полномочий не выходило за рамки обеспечения элементарных мер по управлению текущими делами.

Комиссия наделена правом создания необходимых для ее Функционирования вспомогательных органов и агентств специализированного характера, которым также могут делегироваться некоторые из полномочий, принадлежащих Комиссии. Такого рода делегирование прав должно носить четкий строго определенный характер и не предусматривать передачу дискреционной власти или полномочий. Согласно внутреннему Регламенту все административные службы образуют единый административный корпус, находящийся под руководством Комиссии. Координацию деятельности служб осуществляет Генеральный секретарь Комиссии, который обеспечивает соблюдение правил внутреннего распорядка и процедуры представления документов в Комиссию. Он равно удостоверяет их подлинность и обеспечивает их опубликование.

Комиссия — один из наиболее активно работающих институтов Сообществ и Союза. Например, только в 2006 г. Комиссия провела более 50 заседаний. Она одобрила и передала другим институтам и органам около 600 предложений, рекомендаций и проектов нормативно-правовых актов. Непосредственно Комиссией было одобрено около 250 регламентов, более 50 директив и других правовых документов.

На службе в административном аппарате, подчиненном Комиссии, в 2006 г. было занято более 16 ысяч штатных сотрудника и около 1 тысячи сотрудников, занятых на временной основе и работающих по контракту. Кроме того, около 1650 человек было занято в различных исследовательских подразделениях, свыше 500 — в службах, занятых публикацией официальных материалов, и в некоторых других специализированных агентствах и органах.

В соответствии с документами, одобренными при подготовке и подписании Амстердамского договора, намечается определенная реформа и перестройка работы Комиссии. Согласно приложенному к Договору о Европейском Союзе и Договору о Сообществах Протоколу об институтах предусматривается с момента ближайшего расширения Союза переход к новым нормам представительства в Комиссии. В соответствии с этим правилом каждое государство-член Союза будет отныне представлено в Комиссии только одним членом. Это нововведение должно сопровождаться пересмотром числа взвешенных голосов, которым будет обладать каждое государство-член в случае применения принципа голосования квалифицированным большинством в Совете. Одновременно предусматривалось, что не менее, чем за год до расширения состава Союза до 20 членов, будет созвана новая межправительственная конференция, основным назначением которой станет проведение новой реформы.

Сама Комиссия в своих документах высказалась за сохранение ее численного состава и прежде всего числа комиссаров возглавляющих непосредственно те или иные сферы управления. В случае принятия этой рекомендации Комиссии, она будет включать не только комиссаров, ведающих вопросами управления, но и комиссаров без портфелей. Комиссия высказалась также за более четкое определение функций и полномочий вице-председателей Комиссии. Однако никаких конкретных и определенных предложений на этот счет сделано не было. Трудности, возникшие весной 1999 г. и связанные с досрочной отставкой Комиссии, несколько затормозили процесс пересмотра ее структуры и порядка функционирования. Тем не менее, Амстердамский договор и приложенные к нему протоколы и декларации подчеркивают, что в преддверии нового расширения состава Европейского Союза подобного рода реформа институтов, в центре которой находится Европейская Комиссия, должна иметь место до решения вопроса о приеме новых членов.

В соответствии с Декларацией, относящейся к решению Совета от 13 июля 1987 г., Межправительственная конференция предложила Комиссии представить Совету до конца 1998 г. предложение в отношении пересмотра данного решения Совета, имея в виду уточнение порядка осуществления полномочий, которыми наделена Комиссия. Одновременно в Декларации, относящейся к организации и функционированию Комиссии, конференция приняла во внимание намерение Комиссии подготовить реорганизацию ее структуры и распределение функций внутри Комиссии в сроки, которые последняя сочтет наиболее приемлемыми, но при условии, что такого рода предложения по реорганизации будут выработаны до 2000 г. Комиссия в своем решении от 20 октября 1999 г. постановила, что проект реформ будет основан на принципах эффективности, ответственности и прозрачности. Одновременно должны быть повышены самостоятельность и способности Европейской публичной службы. Цель таких предложений — максимально оптимальное распределение функций и задач между ее членами. В этой связи конференция записала в Декларации, что Председатель Комиссии должен обладать широкими дискреционными полномочиями в отношении распределения полномочий внутри коллегиального органа. Он должен также область правом осуществления необходимых перестановок внутри её Устава. Конференция также приняла во внимание намерение Комиссии прибегнуть параллельно к реорганизации соответствующих административных служб. В частности, конференция отметила целесообразность того, чтобы все вопросы внешних сношений находились в ведении одного из вице-председателей Комиссии, что было уточнено при формировании Комиссии в 1999 г.

**3. Статус и порядок формирования Европейского парламента.**

Европейский парламент чаще всего характеризуют как представительный орган Европейских сообществ и Европейского Союза. Эта формулировка основывается, прежде всего, на положениях ст. 137 Договора о ЕС. Согласно данному постановлению Европейский парламент состоит из представителей народов государств-членов, объединенных в Сообществе. Это положение существенным образом отличает институциональную структуру Сообществ и Союза от схожих структур, функционирующих в рамках международных организаций. В этих последних представительные органы в лице Генеральной ассамблеи или ей подобных органов обычно представляют собой собрание официальных представителей, делегированных государствами-участниками международной организации. В рамках Европейских сообществ первоначально был воспринят аналогичный порядок формирования Парламентской Ассамблеи. Однако уже в 1976 г. было достигнуто соглашение о проведении прямых выборов в Ассамблею на основе применения всеобщего избирательного права.

Почти 16 лет потребовалось Совету для того, чтобы прийти к соглашению о проведении прямых выборов на основе предложений, внесенных Парламентской Ассамблеей впервые в 1960 г. Еще несколько лет потребовалось для того, чтобы решение получило одобрение со стороны государств-членов. Правомерность этого постановления оспаривалась различными политическими силами в целом ряде государств-членов. Во многих из них вопрос о соответствии такого решения конституционным положениям был передан на рассмотрение органов конституционного контроля, что также заняло весьма значительный промежуток времени. В конечном итоге правомерность этого решения получила всеобщее признание и в 1979 г. состоялись первые прямые выборы в состав Европейского парламента.

Формула учредительных договоров, согласно которой парламентарии представляют народы государств, объединившихся в Сообществе или Союзе, получила реальное подтверждение. Установленный и применяемый порядок формирования Европейского парламента подчеркивает существенное от­личие Сообществ и Союза от любой другой международной организации, в институтах которых представлены государства-члены. Процедура, принятая в Европейском Союзе, свойственна не международной организации, а суверенному государству или государственному образованию. Вместе с тем некоторые авторы отмечают вполне резонно, что принцип формирования представительного учреждения в рамках Союза не вполне адекватен тому, который принят в федеративном государстве. Нижняя палата федерального Парламента представляет народ (нацию) в целом, верхняя палата представляет субъектов федерации, или, даже точнее, население субъектов федера­ции. Соответственно делается вывод о том, что Европейский парламент, будучи представительным органом, не осуществляет представительства народа Евросоюза в целом, а выполняет функцию представительства народов государств-членов. Конечно, такого рода нюанс в оценке роли Европейского парламента нельзя игнорировать. Тем не менее, общий вывод о том, что Европейский парламент является органом предста­вительства народов, а не лишь государств-членов остается неизменным.

Действующие постановления и практика подтверждают, что Европейский парламент *пока остается преимущественно консультативным органом.* В системе институтов Европейских сообществ и Союза Парламент далеко уступает по своей значимости Совету и Комиссии. Упрек в дефиците демократии, который зачастую адресуют Сообществам и Союзу, основывают, прежде всего, на том, что Европейский парламент носит в значительной мере декоративный характер и не оказывает реального, а тем более решающего воздействия на процесс принятия решений.

Следует, однако, отметить, что за прошедшие десятилетия, и особенно начиная с принятия Единого европейского акта и подписания Договоров о создании Европейского Союза, наблюдается нарастающая тенденция к расширению полномочий Парламента и активизации его участия в жизнедеятель­ности интеграционных объединений, в решении стоящих перед ними задач. Особенно заметным стало изменение роли Парламента в законодательном процессе, хотя сам Парламент не стал законодательным органом Сообществ и Союза, а равно в осуществлении контрольных функций и, в частности, контроле за деятельностью Комиссии. Тем не менее, было бы преувеличением говорить о том, что Европейский парламент обладает всеми полномочиями и выполняет функции, типичные для представительного учреждения. Такого рода полномочия осуществляются Парламентом лишь частично и в весьма ограниченных пределах. Все сказанное позволяет прийти к выводу, что Европейский парламент может лишь со значительной долей условности быть охарактеризован как институт, осуществляющий функции представительного учреждения. Это скорее квазипарламентский представительный орган. Однако его существование и функционирование дополняют механизм руководства и управления Сообществами и Союзом таким важным элементом, как усиливающееся участие представителей, избранных народами, в осуществлении властных и управленческих полномочий. Уже само по себе это имеет позитивный характер и должно способствовать усилению демократических начал в механизме функционирования Сообществ, в механизме, который вплоть до настоящего времени все еще остается в значительной мере бюрократическим по своей природе, недостаточно открытым и весьма мало подконтрольным населению государств-членов.

**Парламентские выборы.** Согласно ст. 198 Договора о ЕС «представители народов государств, объединившихся в Сообщество, избираются в Европейский парламент прямым всеобщим голосованием». Ряд существенных уточнений в порядок избрания депутатов Европейского парламента был внесен Договором о Европейском Союзе. Общее определение круга лиц, участвующих в голосовании и наделяемых правом избирать и быть избранным в Европейский парламент, соотнесено этим Договором с состоянием в гражданстве Европейского Союза. Напомним, что гражданами Европейского Союза являются все лица, состоящие в гражданстве государств-членов. Новелла заключается, прежде всего, в том, что правом избирать и быть избранным 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. Отметим, кстати, что практика подтверждает не только факт участия в голосовании и пользовании активным избирательным правом граждан одного государства-члена на территории другого государства-члена, но и знает случаи выдвижения и избрания кандидатов, состоящих в гражданстве другого государства. Условие осуществления второго права — состояние в гражданстве Европейского Союза. Порядок осуществления этого права избирать и быть избранным должен быть установлен Советом, принимающим решение на основе принципа единогласия по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом (ст. 8-В Договора о ЕС).

Учредительные акты предусматривают введение единообразного порядка проведения выборов в государствах-членах Союза (ст. 138 Договора о ЕС). Соответственно сам Парламент разрабатывает проект нормативного акта устанавливающего единую процедуру выборов. Он должен соответствовать демократическим принципам, которые являются общими для всех государств-членов. Акт о выборах принимается Советом на основе принципа единогласия. Решению должно предшествовать получение совпадающего позитивного заключения самого Парламента, которое одобряется большинством голосов его списочного состава. Решение Совета должно содержать рекомендацию, адресованную всем государствам-членам в целях одобрения этого Акта о выборах на национальном уровне в соответствии с действующими конституционными процедурами.

До тех пор пока не принят единый закон об избрании в Европейский парламент, выборы проводятся в каждом из государств-членов в соответствии с национальным избирательным законодательством. Практически почти во всех странах Союза, кроме Великобритании, выборы проводятся на основе пропорциональной системы. Это значит, что каждая политическая партия или иная организация, допущенная к участию в выборах, выдвигает список кандидатов и получает количество мест пропорционально числу собранных голосов. Следует, однако, отметить, что пропорциональная система выборов знает целый ряд разновидностей и применяется неодинаково в различных государствах-членах Союза. Так, во Франции в соответствии с действующим законодательством вся страна образует единый избирательный округ. Список кандидатов, предлагаемый избирателям, должен включать количество балларитующихся депутатов, равное числу мест, подлежащих замещению (87 мест). Такая избирательная система может оказаться на практике выгодной мелким, порой антидемократическим партиям и организациям, которые не могут пробиться в национальный Парламент в условиях мажоритарной системы.

Свои особенности организация и проведение выборов, подсчет голосов имеют место практически во всех странах-членах Союза. В Великобритании применяется система относительного большинства. Выборы проводятся на базе одномандатных округов, и избранным считается кандидат, собравший относительное большинство голосов.

Каждое государство-член Европейского Союза обладает в Европейском парламенте определенным числом мандатов соответствующим, прежде всего численности его населения. Места распределяются следующим образом: ФРГ — 99; 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. Приведенные цифры подтверждают, что предоставленная квота мест в Европейском парламенте не вполне адекватна численности населения страны. Так, например, представительство в Парламенте со стороны Великобритании, составляющее 87 мандатов, оказывается в 15 раз ниже нормы представительства Люксембурга, располагающего шестью мандатами. Очевидно, этими обстоятельствами продиктовано то, что ни в учредительных договорах, ни в других нормативно-правовых актах, относящихся к выборам и устанавливающих принцип всеобщего и прямого голосования, ничего не говорится о равных выборах.

Число мандатов, закрепляемых за каждым государством, фиксируется в учредительном акте и пересматривается всякий раз, когда происходит расширение Союза или существенное изменение численности населения, как это имело место применительно к ФРГ после воссоединения Западной и Вос­точной Германии. С тем чтобы исключить непрерывный рост числа мандатов по мере расширения Европейского Союза, Амстердамский договор установил максимальный предел численности Европейского парламента. Независимо от дальнейшего расширения состава Союза общее число мандатов не должно превышать 700.

**Статус депутата.** Срок депутатского мандата составляет 5 лет. Первые всеобщие прямые выборы проходили в 1979 г. Последние состоялись 20 лет спустя, в 1999 г. Условия неизбираемости или несовместимости мандата устанавливаются по общему правилу национальным законодательством государств-членов. Однако некоторые из постановлений, относящихся к несовместимости мандата, установлены нормативно-правовыми актами Сообществ и Союза. Так, депутат Европейского парламента не может быть членом национального правительства, членом Комиссии, судьей Суда ЕС и СПИ, генеральным адвокатом, постоянным секретарем Суда, либо являться должностным лицом одного из институтов Союза в период выполнения им своих обязанностей. Досрочная вакансия депутатского мандата может иметь место в силу кончины депутата, добровольной отставки, независимо от мотивов, и принудительной отставки, вызванной лишением депутатского мандата. Последнее решение выносится большинством голосов списочного состава Парламента.

Права и обязанности депутата определяются самим Европейским парламентом, который устанавливает общие условия осуществления депутатских полномочий. Соответствующий акт подлежит одобрению со стороны Совета, принимающего решение на основе принципа единогласия по получении заключения Комиссии. Кроме того, на депутатов распространяются также правила Соглашения о привилегиях и иммунитетах, которое заключено между Сообществами и государствами-членами. Депутатские привилегии и иммунитеты, предоставляемые членам легислатуры, в значительной мере аналогичны тем, которые установлены для национальных парламентариев и государствах-членах. Они включают в себя, в частности, правила индемнитета и иммунитета.

Депутатское вознаграждение примерно соответствует вознаграждению, получаемому депутатом национального представительного органа. Поскольку единообразное правило в этой области отсутствует, то разница в получаемом возмещении оказывается весьма значительной. В какой-то мере «уравнению шансов» служат дотации и выплаты, производимые непосредственно из бюджета Союза. Иногда эти дополнительные выплаты превосходят по размеру основное вознаграждение. В этом действует правило, в соответствии с которым депутаты Европарламента выплачивают налоги с той части своего дохода, которая устанавливается национальным законодательством. Дотации и дополнительные выплаты, производимые Евросоюзом, по общему правилу национальному налогообложению не подлежат.

Всем парламентариям компенсируются расходы, связанные с многочисленными переездами и сменой места жительства. В определенной мере это вызвано тем, что основные пленарные заседания Парламента проводятся в главной резиденции Европейского парламента в г. Страсбурге. (для информации, в июле 1999 г. завершено строительство и состоялось торжественное открытие нового, громадного и даже несколько громоздкого комплекса, предназначенного для Европейского парламента. Гигантское здание из стекла и металла обеспечивает всеми необходимыми служебными и дополнительными помещениями Европарламент и его аппарат). Внеочередные сессии Парламента и заседания комиссий проводятся в Брюсселе. В этих целях в столице Бельгии также выстроена новая роскошная резиденция. Секретариат Парламента и некоторые другие службы размещаются в Люксембурге. Все это приводит к тому, что парламентарии почти непрерывно находятся в разъездах и затраты на переезды и временное жилье составляют весьма значительные суммы.

Члены Европейского парламента, находящиеся на своей национальной территории, пользуются всеми теми иммунитетами, которыми обладают национальные парламентарии (незадержание, неподсудность и др.). В случае, если они находятся на территории другого государства-члена Союза, соответствующие иммунитеты распространяются на них на основе Протокола о привилегиях и иммунитетах. Депутат не подлежит уголовному преследованию за мнение, высказанное в ходе парламентских дебатов и голосования, либо в связи с выполнением должностных полномочий и обязанностей. По общему правилу освобождение от уголовного преследования, от задержания и ареста должно действовать в период проведения сессий Парламента. Однако поскольку Европейский парламент заседает практически круглогодично, такого рода оговорка применительно к евродепутатам лишена особой значимости.

**4. Порядок работы и полномочия Европейского парламента.**

Европейский парламент обладает полномочиями, которые традиционно присущи парламентским учреждениям в современных государствах. Это, во-первых, законодательные полномочия, во-вторых, вотирование бюджета и отчета о его исполнении, в-третьих, контроль за деятельностью органов управления, в-четвертых, осуществление внешнеполитических полномочий. Отличие и своеобразие в осуществлении этих полномочий Европейским парламентом связаны с его статусом местом и ролью в общей системе институтов Сообществ и Союза. Оно обусловлено также спецификой осуществления этих полномочий, которые в значительной мере лимитированы как действующим законодательством, так и отсутствием в большинстве случаев самостоятельности в принятии решений. Рассмотрим осуществление каждого из основных полномочий более подробно.

*Законодательные полномочия.* В учредительных актах, подписанных в 1957 г., была использована краткая и весьма лаконичная формула, определяющая статус Европейского парламента. Согласно сохраняющей свое действие по настоящее время ст. 137 Европейский парламент «осуществляет функции консультации и контроля».

На начальных этапах существования Европейских сообществ Парламент обычно лишь информировался, и в очень редких случаях запрашивалось его консультативное мнение по вопросам принятия нормативно-правовых актов. В настоя­щее время такая процедура, как простое информирование Парламента, уже перестает играть самостоятельную роль, а сохранившаяся консультативная процедура претерпела определенные изменения.

Сдвиги, происходящие в этой области, не ограничиваются лишь призывом к учету мнения Парламента. Уже Единый европейский акт 1986 г. закрепил использование процедуры сотрудничества, на основании которой проект, подготовленный Комиссией и одобренный Советом, подлежал рассмотрению в ходе нескольких чтений непосредственно на заседаниях Парламента. И хотя при применении этой процедуры все равно решающее слово оставалось за Советом, тем не менее, Парламент стал играть более активную роль. Наконец в соответствии с Маастрихтским договором и особенно после уточнений, сделанных Амстердамским договором, введена и начинает все шире использоваться процедура совместного принятия решений. В этом случае проект, подготовленный Комиссией и одобренный Советом, проходит три чтения, весьма схожие с порядком, который принят обычно в национальных парламентах, и окончательное принятие нормативно-правового акта невозможно без согласия и одобрения со стороны Парламента.

В результате постепенно вводится в действие почти нормальная законодательная процедура, свойственная парламентским учреждениям. Главное отличие от этой «нормальной» процедуры состоит в том, что она пока применяется не ко всем, а лишь к частным случаям обсуждения и принятия законодательных актов Союза. В 2006 г. вотировано около 300 консультативных заключений Парламента. Правда, к этому числу можно еще добавить принятие совпадающих позитивных резолюций, которые имеют тот же правовой эффект, что и применение процедуры совместного решения. Тем не менее, удельный вес такого рода решений, в общем объеме деятельности Европейского парламента остается пока весьма незначительным.

Можно отметить также, что небольшой сдвиг произошел за последнее время и в том, что касается осуществления парламентариями права законодательной инициативы.

*Бюджетные полномочия***.** Проект Бюджета ЕС подготавливается Комиссией, рассматривается и вносится в Парламент Советом. Парламенту предоставляется право как обсуждения законопроекта в целом, так и внесения поправок. Однако право вотирования поправок распространяется только на небольшую часть проекта бюджета, связанную с осуществлением так называемых необязательных расходов. Ситуация довольно оригинальная. Большая часть бюджетных расходов, относимых к обязательным расходам, может стать предметом обсуждения, но поправки, предлагаемые Парламентом, носят скорее характер пожеланий. Что касается рассмотрения необязательных расходов, то предлагаемые изменения носят императивный характер и должны учитываться при выработке окончательного проекта при условии, что они не выходят за общие рамки расходов, предусмотренных по бюджету.

Практически Европейский парламент лишен возможности сколько-нибудь существенно пересматривать доходную и расходную часть бюджета и не обладает правом внесения своего собственного законопроекта по финансам. *Парламенту предоставлено право лишь принять или отклонить проект бюджета в целом.* В последнем случае Комиссия и Совет обязаны внести новый проект бюджета на утверждение Парламента. Парламент не может воздействовать на другие институты, участвующие в принятии бюджета Союза, путем внесения изменений в его доходную часть. Он не вправе самостоятельно изменять как источники собственных средств, так и потолочные цифры, определяющие сумму поступлений. В отличие от национальных парламентских учреждений Европейский парламент «хозяином кошелька» не является.

Парламент утверждает отчет об исполнении бюджета. Опираясь на представленные документы и доклады Счетной палаты, Европейский парламент может утвердить или отклонить отчет об исполнении бюджета. *Контрольные полномочия.* Европейский парламент осуществляет в довольно широких пределах контроль за деятельностью Европейской Комиссии. Формы и методы этого парламентского контроля более или менее традиционны и схожи с теми, которые пользуются национальные парламенты. Это, во-первых, правона информацию. Совет и Комиссия обязаны представать Европейскому парламенту доклады по итогам деятельности этих институтов, а также итоговый годовой доклад о дея­тельности Европейского Союза. Такого рода доклады, представляемые обычно руководителями соответствующих институтов, могут служить основанием для обсуждения деятельности Совета или Комиссии как в отдельных областях, так и в отношении функционировании Союза и его институтов в целом.

Вторая наиболее распространенная форма контроля за деятельностью Комиссии и Совета — этоустные и письменные вопросы. Активность парламентариев в этом отношении довольно высока. Достаточно сказать, что в 2006 г. было задано более 5тысяч парламентских вопроса, из которых 80% составили письменные вопросы. Они включали более 3,5 тысячи вопросов, заданных Комиссии, и 377 вопросов, адресованных Совету. Кроме того, за тот же период было рассмотрено на пленарных заседаниях 204 устных вопроса, сопровождавшихся обсуждением. Из них 125 вопросов было задано Комиссии и 79 адресовано Совету. Наконец, 1255 вопросов было задано в ходе так называемого часа вопросов и ответов, который проводится еженедельно Европейским парламентом по образцу аналогичных процедур, принятых в национальных парламентских учреждениях. Всего было задано в ходе заседаний, посвященных часу вопросов и ответов, 788 вопросов Комиссии и 467 — Совету.

Определенному расширению контрольных полномочий Парламента должно содействовать такое нововведение, предусмотренное Договором о Европейском Союзе, как создание Семенных комиссий по расследованию. Подобного рода комиссии создаются по требованию не менее, чем четверти депутатов. Они имеют своим назначением проведение конкретно расследования в связи с обвинениями, выдвинутыми в адрес тех или иных институтов или органов, в совершении правонарушений или недобросовестном управлении в том, что касается применения права Сообществ. Не подлежит учреждению комиссия по расследованию, если ее создание представляет собой покушение на прерогативы Суда ЕС, рассматривающего данный спор. В решении о создании комиссии по расследованию может быть указан конкретный срок функционирования. Если срок деятельности не указан, то по общемуправилу комиссия прекращает свою деятельность после представления доклада по рассматриваемому им делу. Прямых указаний на то, какие последствия может иметь признание нарушения со стороны Комиссии, учредительные договоры не содержат.

К числу контрольных полномочий следует отнести также институт парламентской ответственности правительства, применяемый в Европейском Союзе. Отметим, что возможности Европейского парламента и в этой области заметно ограничены. Во всяком случае, как постановка вопроса о доверии Комиссии, так и тем более процедура голосования сконструированы таким образом, что делают весьма затруднительным вынесение резолюции порицания. Очевидно, только совершение скандальных по своему характеру правонарушений или упущений, повлекших за собой нарушение принципа добропорядочного управления, может вызвать к жизни использование этого института. Это подтверждается, в частности, событиями марта 1999 г., когда выдвинутые СМИ обвинения в финансовых злоупотреблениях и плохом управлении заставили Комиссию под угрозой выражения недоверия, не дожидаясь формального голосования по резолюции порицания, коллективно подать в отставку.

Характеризуя контрольные полномочия Европейского парламента, следует обратить внимание еще на два существенных нововведения, предусмотренные учредительными актами. Это, во-первых, признанное в законеправо на подачу индивидуальных или коллективных петиций, подлежащих обязательному рассмотрению Европейским парламентом при условии, что эта петиция касается вопросов, относящихся к ведению Сообществ, а равно, что обжалуемые действия или решения затрагивают интересы заявителя лично.

Во-вторых, введение институтаомбудсмена. Его учреждение предусмотрено ст. 138-Е Договора о ес. Омбудсмен назначается Европейским парламентом на срок его полномочий каждый раз после очередных выборов. Возможно также повторное назначение одного и того же лица. Омбудсмен покидает свой пост либо по истечении срока полномочий, либо по собственной просьбе об отставке, либо по решению Суда ЕС, принятому на основе представления Европейского парламента. Оно выносится, если омбудсмен больше не соответствует условиям, требуемым для исполнения его обязанностей.

Омбудсмен наделен правом принимать жалобы, исходящих от граждан Европейского Союза или любого иного физического или юридического лица, находящегося под юрисдикцией государств-членов, в случае, если они обжалуют недобросовестное управление со стороны институтов и органов Сообществ, за исключением жалоб, приносимых на деятельность Суда ЕС и СПИ.

*Внешнеполитические полномочия.* Европейский парламент обладает некоторыми полномочиями в сфере осуществления внешней политики Сообществ или общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза. В рамках национальных парламентов к числу полномочий в области внешних сношений относят обычно принадлежащее парламенту право ратификации международных договоров. Если последнее не носит универсального характера, оно, тем не менее, касается наиболее важных и существенных договоров, нередко перечисляемых в основном законе государства, или договоров, вносящих изменение в действующее законодательство, а равно накладывающих новые финансовые обязательства на государства. В ряде стран национальный парламент дает предварительное согласие на начало переговоров и подписание международного договора.

Практически ни одним из перечисленных полномочий Европейский парламент не располагает. Эти полномочия осуществляет не парламентское учреждение, а Совет. За Европейским парламентом сохраняется право на получение информации и, в частности, о принимаемых мерах по проведению международных переговоров, подготовке и заключению международных соглашений. В отдельных случаях решению Совета о заключении международного договора должно предшествовать получение консультативного заключения со стороныЕвропейского парламента. Можно отметить как позитивную тенденцию тот факт, что круг международных соглашений, по которым запрашивается консультативное заключение Парламента, расширяется все больше и больше. Наконец, особо следует подчеркнуть, что в отдельных случаях вступление соглашения в силу зависит от одобрения Европейского парламента, которое дается на основе процедуры принятия положительного совпадающего заключения. Применение такой процедуры, с одной стороны, открывает Парламенту возможность сказать решающее слово в том, что касается одобрения или неодобрения выработанного международного соглашения с третьими государствами или международными организациями, и, с другой стороны, исключает возможность внесения каких бы то ни было поправок и проведение длительных дебатов. При применении процедуры совпадающего позитивного заключения Парламент может проголосовать только «за» или «против» одобрения соответствующего соглашения.

На практике Европейский парламент участвует в осуществлении внешнеполитических функций не столько за счет наделения его правом вынесения самостоятельных решений, сколько путем довольно активного обсуждения различных проблем международного развития или ситуаций, складывающихся в отдельных районах мира, непосредственно на своих пленарных заседаниях. Вполне естественно, что рассмотрение всех этих вопросов не входит непосредственно в компетенцию Европейского парламента, или, говоря точнее, Европейский парламент не наделен правом принятия обязательных решений по данному кругу вопросов. Их обсуждение в стенах Европейского парламента скорее должно отразить определенные настроения и подходы различных политических сил в стране.

В распоряжении Европейского парламента находятся многочисленные технические службы и служба переводов, которые объединяются секретариатом Европейского парламента. По состоянию на конец 2006 г. на штатных должностях в этих службах было занято около 3.5 тысяч человек на постоянной основе и около 600 служащих были заняты по контракту на временной основе. Размещаются службы секретариата в г. Люксембурге, и соответственно при проведении сессии или заседаний комитетов в Страсбурге и Брюсселе многочисленные досье, а нередко и архивы перемещаются из одного центра в другой.

**5. Правовой статус Счетной палаты Европейского Союза.**

Бурный рост бюджета Европейских сообществ и Союза, достигший более 100 млрд. евро в годовом исчислении, и сопутствующие этому росту финансовые злоупотребления заставили Европейские сообщества принять адекватные меры по усилению финансового контроля. Результатом явилось создание специализированного органа финансового контроля, которым выступаетСчетная палата. Ее учреждение было предусмотрено Договором о пересмотре бюджетных постановлений 1975 г. Счетная палата заменила функционировавшие до этого контрольную комиссию, осуществлявшую свои полномочия в рамках ЕЭС и Евратома, и такой орган, как комиссар по контролю за счетами, существовавший в рамках ЕОУС. Маастрихтский договор о Европейском Союзе, подчеркивая значимость усиления финансового контроля, возвел Счетную палату в ранг институтов Европейского Союза, хотя это и не отразилось существенно на его полномочиях.

Счетная палата — это специализированный орган, который призван оказывать помощь и содействие Европейскому парламенту, как, впрочем, и другим институтам, в контроле за расходованием финансовых средств Сообществ и Союза. Счетная палата — орган узкофункциональный. Объем его полномочий и соответственно роль в системе институтов Европейского Союза значительно уступает той, которая принадлежит всем другим институтам. Тем не менее, благодаря своей независимости и объективности проводимых расследований и контроля, Счетная палата смогла утвердиться как весьма авторитетный институт, хотя и действующий в узкоспециальной, но, тем не менее, жизненно важной области функционирования Сообществ и Союза.

Счетная палата состоит из 15 членов, которые выдвигаются каждым из государств-членов. Непременное условие выдвижения на этот пост — высокая профессиональная квалификация, подтверждаемая участием в работе национальных или международных контрольных учреждений, а равно достаточно высокая степень независимости самого кандидата по отношению к различным другим институтам, службам или властям. Назначение производит Совет Европейского Союза, действующий на основе принципа единогласия. Назначению должно предшествовать получение обязательного заключения со стороны Европейского парламента. Срок полномочий члена Счетной палаты — 6 лет. По истечении полномочий возможно повторное назначение.

Работой Счетной палаты руководит ее председатель, который назначается самими членами палаты сроком на три года. По окончании мандата он может быть подтвержден повторно. Счетная палата при осуществлении своих полномочий не должна получать или запрашивать какие-либо инструкции или Указания со стороны национальных правительств или иных властей. Она призвана осуществлять свои функции исключительно в общих интересах Сообщества и Союза. Как и членыдругих институтов ЕС, члены Счетной палаты не должны заниматься никакой иной оплачиваемой или неоплачиваемой профессиональной деятельностью. Вступая в должность, они принимают обязательство как в период нахождения на своем посту, так и после ухода в отставку соблюдать правила добропорядочности и скромности, в частности, это касается согласия на занятие определенного поста или получения каких-то особых вознаграждений. Принудительная отставка члена Счетной палаты, а равно принудительное лишение его права на пенсию или иные привилегии могут иметь место только по решению Суда ЕС, принятому на основе представления или по просьбе Счетной палаты. Основанием такого решения может быть установление того, что данный член Палаты перестал отвечать необходимым для занятия этого поста требованиям или не выполняет обязательств, вытекающих из принятых им на себя обязанностей. На членов Счетной палаты распространяются постановления Протокола о привилегиях и иммунитетах Европейских сообществ.

К числу основных функций Счетной палаты относится изучение всех счетов Сообществ в том, что касается их доходов и расходов, включая также изучение счетов различного рода организаций, агентств или фондов, созданных с участием Сообществ. На основе такого изучения Счетная палата делает вывод о законности и правильности финансовых операций (или их незаконности и неправильности), которые публикуются в «Журналь офисьель» Европейских сообществ. Счетная палата на основе изучения вопроса о законности и правильности расходования средств и совершения финансовых операций дает заключение о добропорядочном финансовом управлении. Делая такого рода вывод, Счетная палата одновременно сообщает о тех недостатках, которые могут быть ею установлены. Контроль осуществляется Счетной палатой благодаря изучению соответствующих финансовых документов. Однако при необходимости такой контроль может осуществляться на месте. Он может проводиться как в помещениях органов Сообществ, так и государств-членов, включая офисы частных физических или юридических лиц, которые в силу тех или иных причин используют финансовые средства, предоставленные Сообществами.

При осуществлении всех своих полномочий Счетная палата должна, как правило, действовать в сотрудничестве с контрольными учреждениями государств-членов. Последние могут также уведомлять Счетную палату о намерении участвовать в проведении той или контрольной операции. Все должностные лица, как вне Сообществ, так и в государствах-членах, которые используют в своей деятельности средства, предоставленные Сообществами, обязаны сообщать Счетной палате все необходимые сведения и документы, которые ею запрашиваются. Контрольные полномочия Счетной палаты могут распространяться в определенной мере и на деятельность Европейского инвестиционного банка. Однако условия осуществления такого контроля должны быть урегулированы специальным соглашением между Счетной палатой, Банком и Комиссией.

По завершении каждого бюджетного года Счетная палата представляет специальный доклад, который публикуется в «Журналь офисьель». Он может сопровождаться ответами со стороны институтов, в адрес которых высказаны замечания Счетной палаты. По собственной инициативе Счетная палата может публиковать также специальные, доклады по отдельным вопросам, а равно давать заключения по запросам других институтов. Решения об утверждении докладов и других документов принимаются членами Палаты большинством голосов списочного состава. Контроль за осуществлением бюджета и утверждение отчета об исполнении бюджета со стороны Европейского парламента имеют место на основе мотивированных заключений, представляемых Счетной палатой.

Некоторое представление об активности Счетной палаты дают статистические данные. Так, Счетной палатой было опубликовано в связи с. исполнением бюджета 2006 г. более 20 специальных докладов. Подготовлено в этих же временных рамках около 15 докладов, касающихся деятельности различного рода агентств и Учреждений, созданных ЕС или функционирующих благодаря дотациям со стороны Сообществ. Ею также подготовлено несколько десятков заключений по различным проблемам функционирования институтов и органов ЕС, а также затрагивающих кадровые вопросы (заработная плата, пенсионное обеспечение и др.).

**Уполномоченный по правам человека (медиатор, омбудсмен).** Пост уполномоченного по правам человека предусмотрен Маастрихтским договором о Европейском Союзе (ст. 138-г). Его основное назначение — контроль за деятельностью административных служб Сообществ и Союза и расследование жалоб, поступивших в этой связи от граждан Европейского Союза либо иных лиц, находящихся под юрисдикцией стран ЕС. Он может также проводить расследование по собственной инициативе и направлять институтам и органам Союза, которых это касается, свои доклады и предложения, содержащие указание на те или иные случаи недобросовестного управления и нарушение прав граждан. Помимо специальных докладов и обращений уполномоченный по правам человека ежегодно представляет доклад, который он адресует Парламенту и другим заинтересованным органам и институтам Союза. Жалобы уполномоченному на недобросовестное или недобропорядочное управление могут направлять не только частные физические лица, но и юридические лица. Контроль уполномоченного не распространяется на случаи или дела, находящиеся в производстве Суда ЕС или СПИ.

Уполномоченный по правам человека избирается Европейским парламентом на первой сессии, следующей за его выборами. Он назначается на срок полномочий самого Парламента. Возможно также повторное замещение этого поста. Уполномоченный пользуется особым статусом, гарантирую­щим его независимость. Он не может быть досрочно смещен со своего поста назначившим его Парламентом. Досрочное увольнение в отставку возможно лишь по решению Суда ЕС и только в том случае, если данное лицо более не отвечает необходимым условиям и требованиям для осуществления своих полномочий, либо в случае совершения им серьезного проступка.

Об активности европейского уполномоченного по правам человека могут свидетельствовать некоторые статистические данные. В 2007 г. уполномоченному поступило более 1,5 тысяч жалоб. Примерно 75% из них относились к вопросам, не входящим в компетенцию уполномоченного, и соответственно не стали предметом специального расследования. Было принято к производству более 200 жалоб. Из них около 170 касались деятельности Комиссии. Большинство такого рода жалоб было связано с набором персонала, проведением конкурсов и решением других кадровых вопросов. Некоторые жалобы касались проблем экологии, вносились жалобы также на неправомерные запреты доступа к документам и отсутствие должной транспарантности последних, а также касавшиеся некоторых финансовых злоупотреблений. В докладе, представленном уполномоченным Парламенту, было обращено особое внимание на необходимость улучшения доступа общественности к документам ЕС, а равно повышение их транспарентности.

**6. Правовой статус консультативных органов ЕС.**

Административная система Европейских сообществ и Европейского Союза знает довольно большое число самых разнообразных органов, выполняющих консультативные функции. Их могут выполнять и различные институты Европейского Союза в тех случаях, когда они высказывают свои пожелания или дают заключения. Так, Парламент в значительной мере продолжает использовать закрепленную за ним консультативную процедуру, открывающую возможность его участия в процессе принятия решений, он может высказывать свои мнения и пожелания, даже если в рамках данной процедуры они не носят обязательного характера.

Заключения могут давать также и другие институты. Следует, однако, заметить, что заключения, даваемые в ряде случаев Судом ЕС и Комиссией, — не просто символичный атрибут процедуры. Они носят обязательный характер. Однако применительно к этим институтам консультативные функции составляют лишь небольшую часть их собственных полномочий. На практике такие заключения могут иметь весьма существенное значение, тем не менее, они не определяют в целом направленность деятельности этих институтов.

Учредительными актами предусмотрено два органа, статус и полномочия которых оговорены непосредственно в Договорах и которые наделены полномочием давать консультативные рекомендации и заключения. Это органы, заключение которых подлежит обязательному запросу, хотя сами заключения не носят обязательного характера. Таковыми выступают в настоящее время два комитета. Это Экономический и социальный комитет и Комитет регионов. Статья 4 Договора о ЕС устанавливает, что Совету и Комиссии помогают Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, осуществляющие консультативные функции.

*Экономический и социальный комитет.* Его создание в решающей степени обусловлено привнесением на уровень сообществ весьма распространенной в западных странах концепции социального партнерства. Органы и учреждения социального партнерства призваны способствовать согласованию интересов различных социальных групп и слоев населения равно представлять их общие интересы в рамках взаимоотношений с публичными властями.

Экономический и социальный комитет ЕС состоит из представителей различных групп, экономически и социально активного населения. В их число входят предприниматели, лица занятые в сельском хозяйстве, на транспорте, другие категории трудящихся, кустари, ремесленники, творческие работники и представители общественности. На практике наибольшую проблему в этом случае представляет определение того какие именно профессиональные или корпоративные объединения или организации обладают правом быть представленными в Экономическом и социальном комитете и соответственно выдвигать в предварительном порядке своих кандидатов, которые должны быть затем предложены правительством страны для замещения мест в консультативном органе на уровне Сообществ. В условиях множественности различных профессиональных организаций, объединений людей свободных профессий, различных корпоративных организаций у государственных властных структур появляется возможность осуществления довольно широких дискреционных полномочий. Это порой приводит к весьма спорному выбору и опротестованию соответствующих действий со стороны различных общественных и профессиональных объединений.

Члены Экономического и социального комитета назначаются на основе принципа единогласия Советом на основе предложений, вносимых национальными правительствами. Срок полномочий члена Комитета — 4 года. По истечении полномочий мандат может быть продлен на новый срок. Каждое государство-член обладает определенным числом мест в составе Экономического и социального комитета. Число представителей должно в принципе соответствовать или быть пропорционально общей численности населения государства-члена. Квота каждого из государств определена непосредственно в учредительном акте (ст. 194 Договора о ЕС). Наибольшим числом представителей обладают крупные государства – Германия, Франция, Италия, Великобритания, каждое из них имеет 24 представителя в составе Комитета. За ними следуют Бельгия, Греция, Австрия, Португалия и др. Всего 221 мандат. Члены комитета не связаны императивным мандатом и должны осуществлять свои полномочия в условиях независимости и в интересах Сообществ.

Совет Европейского Союза, делая свой выбор среди представленных кандидатов, должен обеспечить адекватное представительство различных категорий и групп населения и в то же время соблюдать квоты, установленные непосредственно учредительным актом. Для того чтобы облегчить задачу Сове­та каждое национальное правительство представляет вдвое большее число кандидатов, нежели количество мест, которые за данной страной резервированы.

Внутренняя организация и порядок деятельности Комитета определяется его Регламентом. Работой Комитета руководят его председатель и бюро. Они избираются самими членами Комитета из своего состава сроком на два года. В рамках Комитета могут создаваться специализированные секции, например по сельскому хозяйству, по транспорту и др. Такого рода структурные подразделения имеют также свои руководящие органы. Заседание Комитета созывает его председатель по просьбе Совета или Комиссии, а равно по своей собственной инициативе. Возможно создание также подкомитетов, которые рассматривают специальные вопросы и направляют свои заключения пленуму Комитета.

Учредительные акты содержат значительное число постановлений, указывающих на обязательный запрос консультативного заключения Комитета при решении тех или иных вопросов экономического и социального порядка. Практически всякий раз, когда институты Союза решают такого рода вопросы, они обращаются к Экономическому и социальному комитету. Содержащееся в конкретных статьях Договора о ЕС Указание на обязательный запрос консультативного заключения Комитета имеет определенное юридическое значение. В том случае, если получение такого заключения предусмотрено непосредственно в Договоре, то есть если обращение за включением является обязательным и если при принятии решения институтом этот запрос сделан не был, то такого рода действие или, точнее, бездействие будет представлять собой грубое нарушение правил процедуры, которое служит основанием для аннулирования акта. В тех же случаях, когда обращение за консультативным заключением со стороны Совета, Комиссии или Парламента не является обязательным кого рода последствия не наступают. При направлении запроса в Комитет соответствующие институты могут указывать сроки, в течение которых такое заключение должно быть, предоставлено, при условии, что этот срок будет составлять не менее десяти дней. Неполучение заключения в установленные сроки равнозначно получению положительного заключения и основанием для оспаривания законности актов являться не может.

Заключения, сформулированные Комитетом по запросу других институтов или по собственной инициативе, обязательной силы не имеют. Тем не менее, их моральный авторитет и значимость таковы, что, как правило, институт, которому это заключение направлено, предпочитает его учитывать при вынесении окончательного решения.

Назначение нового состава Экономического и социального комитета состоялось в сентябре 2002 г. Срок его полномочий охватывает период до 20 сентября 2007 г. Внесены некоторые уточнения в Регламент Комитета. Отныне его бюро будет состоять из 24 членов, а количество секций внутри Комитета сокращено с 9 до 6. Такими новыми секциями стали секции, занимающиеся проблемами Экономического и валютного союза, единого рынка, производства и потребления, транспорта и энергетики, инфраструктуры и информатики, занятости, социальных дел и гражданства, сельского хозяйства и сельскохозяйственного развития, окружающей среды, внешних сношений. По состоянию на 31 декабря 2006 г. в различных службах Экономического и социального комитета было занято на постоянной основе около 150 сотрудников. Кроме того, более 500 сотрудников были заняты в службах, общих для экономического и социального комитета и Комитета регионов.

*Комитет регионов***.** В отличие от Экономического и социального комитета, который уже торжественно отпраздновал свое сорокалетие, Комитет регионов появился на свет сравнительно недавно. Его учреждение и институционализация предусмотрены были лишь Маастрихтским договором 1992 г. Создание такого Комитета отражает нарастающее значение ре­гиональных проблем в деятельности Европейских сообществ, а расширение состава Европейского Союза неизбежно ставит, новые многочисленные вопросы, связанные с необходимостью выравнивания уровня регионального развития и решением проблем подъема наименее развитых областей в государствах-членах.

Статус, структура и назначение Комитета регионов определены в ст. 198-А, 198-В, 198-С Договора о ЕС, а равно его Внутренним регламентом. По своему статусу и структуре Комитет регионов в значительной мере напоминает Экономический и социальный комитет. В его состав входят представители региональных и местных территориальных коллективов. Квота представительства, в составе Комитета для отдельных государств-членов та же, что и для Экономического и социального комитета. Одновременно с членами Комитета назначается равное им число заместителей. Все назначения производятся Советом на основе принципа единогласия из числа кандидатов, предлагаемых национальными правительствами. Срок полномочий — четыре года. Действующие правила устанавливают некоторые основания несовместимости мандатов, в частности, предусмотрено, что член Комитета не может быть одновременно членом Европейского парламента. Вся внутренняя структура, порядок работы и проведения сессий в целом аналогичны тем, которые используются Экономическим и социальным комитетом.

Комитет регионов наделен исключительно консультативными полномочиями. Он дает свои заключения как по запросу других институтов и органов Союза, так и по своей собственной инициативе. В учредительных договорах содержится ряд статей, предусматривающих обязательный запрос консультативного заключения Комитета регионов. Таковы, например, ст. 126, ст. 128, ст. 129 Договора о ЕС и некоторые другие.

Правовые последствия запроса консультативного заключения те же, что и описанные выше. Неполучение обязательного заключения, отказ от запроса в том случае, если он является обязательным, могут служить основанием для аннулирования принятого нормативно-правового, акта. В тех случаях, когда обращение является факультативным или заключение принято по собственной инициативе Комитета, такие последствия места не имеют.

Ныне действующий состав Комитета регионов был назначен в январе 2005 г., и соответственно срок его полномочий завершается 21 января 2008 г. В составе комитета предусмотрено функционирование семи комиссий. Существовавшие ранее подкомиссии ликвидированы.

По состоянию на 31 декабря 2006 г. на работе в службах Комитета было занято около 90 штатных сотрудников и более 100 сотрудников работали в структурах, общих для Комитета регионов и Экономического и социального комитета.

В рамках *Европейского объединения угля и стали функционирует собственный Консультативный комитет*, учрежденный на основе Парижского договора 1951 г. Этот Комитет, как и два рассмотренных выше, носит чисто консультативный характер и дает свои заключения по различным вопросам, связанным с функционированием ЕОУС и в пределах его полно­мочий, определенных учредительным актом. Большое число различного рода вспомогательных консультативных и иных комитетов, функционирующих в системе Сообществ и Союза, привело к постановке вопроса о необходимости сокращения их числа и упорядочения системы комитетов. Соответствующие предложения были внесены, в частности, Европейским парламентом. Однако проблема пока остается нерешенной.

**7. Статус и порядок формирования Суда Европейских сообществ.**

Суд Европейских сообществ занимает особое место в системе институтов Европейского Союза. Совет, Комиссия и Парламент, как правило, квалифицируются исследователями в качестве политических институтов. В отличие от них, Суд ЕС выступает как строго функциональный специализированный институт неполитического характера. Более того, какая-либо политическая деятельность членам Суда категорически запрещена соответствующими правовыми актами. Суд во всей своей деятельности обязан руководствоваться предписаниями учре­дительных актов, актов вторичного права и нормативно-правовыми актами, специально предназначенными для регулирования его деятельности. К числу последних относится, прежде всего, Устав Суда. Этот акт был утвержден специальными Проколом, подписанным в Париже в 1951 г. применительно к УДУ ЕОУС, и Протоколами, подписанными в 1957 г. в Брюсселе применительно к Евратому и ЕЭС. В том же году на основе специального акта был создан единый Суд Европейских сообществ. Второй важнейший нормативно-правовой акт, регламентирующий его деятельность, — это Процессуальный регламент. Его кодифицированная версия в форме документа № С-65/01 опубликована в специальном выпуске «Журнальофисьель» Европейских сообществ от 6 марта 1999 г.

Все учредительные акты четко и определенно относят Суд ЕС к числу главных институтов Сообществ и Союза. Согласно ст. 4 Договора о ЕС задачи, возлагаемые на Сообщества, осуществляются такими институтами, как Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд Европейских сообществ и Счетная палата. Таким образом, Суд остается и по настоящее время судебным органом Европейских сообществ. В то же время, согласно ст. С Договора о Союзе, этот последний обладает единой институциональной структурой. Она призвана обеспечить согласованность и преемственность деятельности, направленной на достижение его целей, и при условии соблюдения и развития общего достояния Сообществ. Применительно ко всем политическим институтам указание на то, что они являются одновременно и институтами Сообществ и Союза, проблем не вызывает. Что же касается Суда ЕС, то ситуация несколько иная. Дело в том, что по общему правилу юрисдикция Суда неразрывно связана с применением права Сообществ. Оно образует ведущую составляющую европейского права, но не применяется в рамках второй и третьей опор Союза (за очень небольшими исключениями), Более того, ст. В Договора о Союзе распространяет юрисдикцию Суда ЕС только на те статьи Договора о Союзе, которые четко указаны в самом Договоре. Это означает на практике, что Суд ЕС остается институтом, осуществляющим свою юрисдикцию почти исключительно в рамках Европейских сообществ, а значит, выступает преимущественно как институт последних. На это указывает и тот факт, что в офи­циальных текстах он продолжает именоваться Судом Европейских сообществ, а не Европейского Союза. Правда, при этом нельзя игнорировать, что сами Сообщества — составная часть Союза. Но решающее значение имеет то, что юрисдикция СудаЕС не распространяется на те новые политики и формы сотрудничества, присоединение которых к Сообществам и послужило юридическим основанием для образования Союза.

Необходимо обратить внимание и на то обстоятельство, что образованный в 1988 г. Суд первой инстанции (СПИ) нигдене квалифицируется в качестве самостоятельного института или органа Сообществ или Союза. Суд первой инстанции создается как подчиненный и дополняющий Суд ЕС. Он призван содействовать Суду ЕС в выполнении его функций. Практически СПИ, как судебное учреждение призван разгрузить сам Суд ЕС, буквально затопленный наплывом исковых заявлений. Это позволяет Суду ЕС получить уже самостоятельную возможность сосредоточиться на рассмотрении наиболее важных проблем при решении споров между государствами-членами, государствами-членами и институтами и между институтами, а равно при решении вопросов преюдициального характера. Соответственно в том же решении указывается, что резиденция СПИ находится при Суде ЕС. СПИ становится, таким образом, составной частью судебной системы Европейских сообществ, но он занимает в ней подчиненное положение по отношению к Суду ЕС. Это подтверждается и тем обстоятельством, что решения, выносимые СПИ, могут быть обжалованы в кассационном порядке в Суд ЕС. Решение последнего и будет носить окончательный характер.

Суд ЕС призван обеспечить единообразное истолкование и применение права Европейских сообществ на всем пространстве, подпадающем под юрисдикцию Сообществ и в отношении всех субъектов права ЕС, находящихся под его юрисдикцией. Суду ЕС за годы его существования удалось наполнить эту несколько абстрактную формулу весьма конкретным содержанием. Благодаря полномочиям, связанным с толкованием учредительных договоров и актов вторичного и третичного права, Суд ЕС смог реально обеспечить единообразное понимание предписаний права ЕС. Одновременно он в значительной мере обеспечил расширение юрисдикции Сообществ. Своей деятельностью он способствовал утверждению авторитета нормативно-правовых актов, принимаемых институтами ЕС. Ему удалось обеспечить высокую значимость и авторитет самих судебных решений. В результате они стали одним из важнейших источников права ЕС и способствовали расширению и активному развитию процесса европейской интеграции.

Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что Суд наряду с Комиссией выступил в роли стража права ЕС и в определенной степени взял на себя функции арбитра в разрешении споров между государствами-членами и институтами, также институтов между собой по всем вопросам, связанным с применением права Сообществ. В меньшей степени Суд выступает в рамках Сообществ в качестве стража личной свободы. В первое десятилетие существования Суда и самих Сообществ им нередко адресовывались критические замечания в связи с отсутствием постановлений и судебной практики, обеспечивающей защиту личных субъективных прав и свобод. Однако если даже эти упреки в значительной мере справедливы, нельзя не учитывать, что гарантия и защита личной свободы — это, прежде всего задача другого важнейшего международного судебного учреждения — Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Поскольку все государства — члены Союза являются участниками Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), осуществление которых гарантируется ЕСПЧ, параллельная юрисдикция Суда ЕС оказалась далеко не обязательной и возможно даже не улучшила бы, а осложнила дело защиты личных прав и свобод.

Следует вместе с тем подчеркнуть, что именно Суд ЕС первым сформулировал в своих решениях положение о том, что личные права и свободы, в частности, в том виде, как они зафиксированы в ЕКПЧ, образуют основополагающие принципы права ЕС. Исходя из этой посылки, Суд ЕС должен не допускать принятия актов или совершения каких-либо действий на уровне Сообществ и Союза, которые идут вразрез с этими основополагающими принципами. Это положение достаточно четко зафиксировано в Договоре о Европейском Союзе. Правда, в данном случае речь скорее идет о контрольных и надзорных полномочиях Суда ЕС. Но, учитывая, что он обладает юрисдикцией по рассмотрению исков о законности ре­шений, принимаемых институтами Сообществ, это дает ему право и возможность пресекать любые акты или акции, нарушающие основные права. Можно полагать, следовательно, что Суд ЕС свою основную и главную задачу быть стражем европейской интеграции и ее продвижения сочетает в определенной степени, хотя и в ограниченных пределах, с функцией защитника прав и свобод, коими наделены субъекты права ЕС.

Основные принципиальные положения, относящиеся к порядку формирования Суда ЕС и лежащие в основе судопроизводства, полностью применимы и к Суду первой инстанции.

Члены Суда ЕС назначаются с общего согласия правительствами государств-членов сроком на шесть лет. Каждое государство — член ЕС располагает одним местом и выдвигает кандидата на его замещение. Главное требования к судье – высокая профессиональная квалификация и независимость. До вступления в должность на первом же открытом заседании, на котором вновь избранный член присутствует, он принимает присягу, в которой клянется осуществлять свои функции полностью беспристрастно и с сознанием ответственности, а равно обязуется не разглашать секретов совещательной комнаты. В отличие от Европейского Суда по правам человека, в котором отдельные судьи могут заявлять о своей особой позиции и несогласии с решением большинства судей, в рамках Суда ЕС сохраняется абсолютная секретность судейских дебатов, мнения каждого из судей и результатов внутреннего голосования. Решение выносится от имени Суда в целом и никакому публичному оспариванию со стороны членов Суда не подлежит. Нарушение этого правила рассматривается как посягательство на основы судопроизводства, нарушение обязанностей судьи и может повлечь за собой весьма строгие санкции, вплоть до принудительной отставки последнего. Такого рода решение принимается общим собранием судей и генеральных адвокатов.

Помимо принесения присяги каждый судья подписывает заявление, в котором он торжественно декларирует, что будет соблюдать в течение всего срока исполнения своих полномочий, а равно по их завершении обязательства, вытекающие из исполнения его обязанностей. Особо подчеркивается соблюдение судьей правил добропорядочности и скромности, в частности, в том, что касается принятия различного рода предложений о работе или получении каких-либо дополнительных выгод даже после выхода в отставку. Одновременно с судьями и практически в том же порядке назначаются генеральные адвокаты. (В русскоязычной литературе их иногда именуют юридическими советниками, но употребление этого термина может создать некоторую путаницу. Дело в том, что каждый член Суда имеет свой личный и им формируемый кабинет, в который входят, в частности, юридические советники). Генеральные адвокаты — это должностные лица Суда, которые выполняют чрезвычайно важные полномочия, связанные с изучением дела, подготавливаемого к рассмотрении Суде. Генеральный адвокат представляет Суду свое заключение по изученному им делу. В подавляющем большинстве случаев заключение генерального адвоката, излагаемое в открытом публичном заседании Суда, оказывает весьма большое влияние на вынесение решения. Однако Суд следовать рекомендациям генерального адвоката не обязан.

Обновление Суда происходит наполовину каждые три года (в настоящее время — по состоянию на начало 2005 г. — каждые три года переизбирается 7 или 8 членов Суда). В том же порядке изменяется состав генеральных адвокатов. Каких-либо ограничений для переизбрания не установлено. Соответственно судья или генеральный адвокат, срок полномочий, которых истек, может быть назначен вновь.

Аналогичная процедура применяется при формировании Суда первой инстанции. Основное отличие заключается в том, что в рамках СПИ отсутствует институт генеральных адвокатов. Их функции может в определенной степени выполнять специально назначенный в связи с рассмотрением конкретного дела член Суда.

Рассмотрение дел в Суде ЕС имеет место как пленумом Суда, так и палатами. В СПИ оно производится в основном палатами. В составе Суда ЕС насчитывается шесть палат, из которых одна включала трех судей, три — четырех судей и две — семь судей. В рамках Суда первой инстанции в тот же период функционировало десять палат, из которых пять включали по три судьи и пять — по пять судей. Персональный состав палат определяется ежегодно. Кворум для рассмотрения дел равен трем судьям. В случае, если один из членов палаты отсутствует, его может замещать при рассмотрении конкретного дела иной судья, специально назначенный для этого Председателем. В 1998 г. Суд ЕС внес на рассмотрение Комиссии предложение, предусматривающее возможность рассмотрения некоторых дел, в том числе по трудовым спорам, единолично судьей Суда первой инстанции.

Весьма важную роль в руководстве работой Суда играет его Председатель. Он избирается самими судьями путем тайного голосования абсолютным большинством голосов сроком на три года. В случае, если ни один из кандидатов не соберет абсолютного большинства голосов, проводится второй тур, по результатам которого считается избранным кандидат, получивший относительное большинство голосов. В случае досрочной вакансии поста Председателя вновь назначенный глава Суда выполняет эти обязанности в течение оставшегося срока полномочий. Председатель руководит работой Суда и деятельностью его служб. Он председательствует на пленарных заседаниях Суда, а также при обсуждениях, имеющих место в совещательной комнате. Председатель распределяет дела между палатами и назначает судью-докладчика. Критерии, в соответствии с которыми производится распределение дел, устанавливаются самим Судом.

Применительно к делам, которые переданы на рассмотрение той или иной палаты, функции главы судебного учреждения выполняет ее Председатель. Председатели палат назначаются Судом сроком на один год. Суд назначает также на аналогичный срок первого генерального адвоката. Первый генеральный адвокат распределяет дела между генеральными адвокатами сразу же после назначения судьи-докладчика. В случае временной вакансии поста Председателя Суда его функции выполняет один из председателей палат, старшинство которых определяется сроком их пребывания на данной должности в Суде. Председатель назначает дату и часы заседаний Суда. Применительно к палатам эти функции осуществляют их председатели. По общему правилу заседания Суда и палат имеют место в резиденции Суда ЕС, которая находится в Люксембурге. Однако заседания могут проводиться по указанию Председателя и в ином месте.

Решение по существу рассматриваемого дела выносится нечетным числом судей. Однако в тех случаях, когда в силу каких-либо причин это число оказывается четным, самый младший судья по сроку пребывания в Суде должен воздержаться от участия в принятии решения (кроме случая, когда это судья-докладчик).

Суд назначает сроком на шесть лет грефье (постоянного секретаря), который работает под руководством Председателя Суда. Именно грефье ведает приемом, реадресованием и хранением всей документации. Он является хранителем архивов, несет ответственность за опубликование решений и иных до­кументов Суда, а также выполняет обязанности хранителя печати. Грефье оказывает всю необходимую техническую помощь, обеспечивая заседания Суда и палат, и присутствует на их заседаниях. Это требование не применяется в случае, если суд рассматривает в закрытом заседании дисциплинарные дела своих членов. Под руководством грефье работают административные и технические службы Суда. В руководстве финансовыми делами и бухгалтерией ему помогает специально назначенный управляющий.

**8. Юрисдикция Суда Европейских сообществ.**

Действующие нормативно-правовые акты сравнительно детально регламентируют разграничение юрисдикции между Судом ЕС и СПИ. Преобладающей в этой области тенденцией является расширение компетенции Суда первой инстанции. В исключительном ведении Суда ЕС остаются все дела косвенной юрисдикции, решения по преюдициальным вопросам и заключения по вопросам толкования и соответствия, которые Суд дает по запросу институтов Союза или государств-членов. Напомним, что в этом случае заключения Суда носят обязательный характер. К исключительному ведению Суда ЕС относятся также дела, сторонами в которых выступают государства — члены ЕС, институты Союза либо государства и институты Союза.

К юрисдикции Суда первой инстанции относятся рассмотрение трудовых споров, которое предусмотрено ст. 179 Договора о ЕС. Он же рассматривает дела, предусмотренные ст. 33 и 35 Договора о ЕОУС, относящиеся к оспариванию решений Совета, выполняющего функции Высшего руководящего органа, со стороны частных лиц, а также споры, карающиеся частнопредпринимательской деятельности, предусмотренные в ст. 50 и ст. 57—66 того же Договора. СПИ рассматривает иски, предъявляемые частными лицами против институтов Сообществ на основании ст. 173, относящиеся к контролю за законностью и предусматривающие возможность оспаривания нормативно-правовых актов, принятых институтами ЕС. К юрисдикции СПИ относится разрешение дел в соответствии со ст. 175 Договора о ЕС, предусматривающей возможность предъявления иска о бездействии в связи с неисполнением обязательств институтами Сообществ относительно изданного ими акта, рекомендации или заключения, предусмотренных учредительным договором. СПИ рассматривает также иски по ст. 178 Договора о ЕС, связанные с возмещением вреда и предусмотренные, в частности, ст. 215 Договора о ЕС.

Существенное расширение юрисдикции СПИ было осуществлено решением Совета 93/350 от 8 июня 1993 г. Была расширена возможность рассмотрения в СПИ исков об аннулировании; исков, связанных с договорной и внедоговорной ответственностью; исков о бездействии, вчиняемых частными лицами; а также дел, связанных с борьбой против демпинга или нарушением правил торговли.

Договор о Европейском Союзе, подтверждая на уровне учредительного акта существование СПИ, предусматривает возможность дальнейшего расширения его юрисдикции на основе единогласного решения Совета по предложению Суда ЕС и после консультации с Парламентом и Комиссией (ст. 168-А Договора о ЕС). Та же статья Договора о ЕС специально оговаривает, что дела, рассматриваемые в преюдициальном порядке, не могут входить в юрисдикцию СПИ. Следует, очевидно, добавить, что в случае ошибочного выбора инстанции для предъявления иска заинтересованной стороной ошибка может быть исправлена непосредственно судебной администрацией без рассмотрения дела по существу Судом ЕС или СПИ. В основном такие вопросы решаются на уровне грефье.

Процессуальные правила судопроизводства в Суде ЕС и СПИ предусмотрены в общих чертах Уставом Суда и детально регулируются Процессуальным регламентом.

Возбуждение дела начинается с подачи искового заявления. Исковое заявление должно в обязательном порядке включать в себя полное наименование и постоянное место пребывания истца; указание стороны, против которой направлен иск; определение предмета спора и суммарное описание причин, его вызвавших; выводы, к которым приходит истец, а также перечень доказательств, если они имеют место. Все необходимее дополнительные процессуальные документы, в том числе свидетельства и другие акты, включаются в досье, прилагаемое к исковому заявлению. Если истцом является части лицо, оно назначает адвоката или специального представителя, которому поручается ведение дела. Если истцом выступает институт ЕС, как, впрочем, и в том случае, если он является ответчиком, его представителем выступает соответствующая юридическая служба.

Принятие дела к рассмотрению сопровождается указанием инстанции, которая рассматривает дело по существу. Рассмотрение дел преюдициального порядка и споров между государствами-членами и институтами в обязательном порядке передается пленуму Суда ЕС. На пленарные заседания выносятся также дела, в которых привилегированные истцы (государства-члены и институты) являются одной из сторон, особенно в том случае, если такое требование заявлено непосредственно государством-членом или институтом ЕС. Все остальные дела рассматриваются палатами.

Процедура рассмотрения дел в Суде состоит, как правило, из двух стадий. Первая — письменная стадия включает в себя обмен документами и заявлениями между спорящими сторонами. На этой стадии Суд может запрашивать дополнительную документацию и заключение экспертов. Дело ведет со стороны Суда специально назначаемый судья-докладчик или его заместитель. Обобщенную оценку дела подготавливает специально назначенный для его изучения генеральный адвокат (последнее правило не относится к СПИ, в котором институт генеральных адвокатов отсутствует). Устная стадия включает в себя изложение дела и претензий заинтересованными сторонами, которое может сопровождаться вопросами со стороны судей, адресуемыми адвокатам или представителям спорящих сторон. В соответствии с поправками, внесенными в Процессуальный. регламент, Суд может, при условии согласия спорящих сторон, принять решение не прибегать к устной стадии рассмотрения дела. В любом случае Суд фиксирует и строго контролирует сроки, предусмотренные для письменной и устной стадии рассмотрения дела, а равно сроки представления необходимых документов и свидетельств.

Язык, используемый в ходе рассмотрения дела, может быть любым из официальных языков ЕС. По общему правилу им является язык защищающейся стороны. При рассмотрении дел в преюдициальном порядке таковым является язык национального суда, обратившегося с соответствующим запросом. На этом же языке выносится и решение.

Стороны должны быть представлены на всех стадиях рассмотрения дела. Суд вправе запрашивать представление ими дополнительных сведений или документов, при необходимости он может приглашать свидетелей и экспертов, а равно выезжать непосредственно на место. Принятие подобных мер оформляется вынесением определения и полностью зависит от усмотрения Суда. Практика показывает, что наиболее часто к таким мерам, как приглашение свидетелей и экспертов, прибегает СПИ, особенно при рассмотрении дел, связанных с применением права конкуренции.

Действующие процессуальные правила предусматривают возможность вступления в дело третьих лиц, как на стороне истца, так и на стороне ответчика, если они могут доказать или подтвердить свой прямой интерес в данном деле. Подобное заявление о вступлении в дело может иметь место не по­зднее трех месяцев со дня опубликования в «Журналь офисьель» извещения о данном иске. Приемлемость такого рода заявления о вступлении в дело определяется самим Судом.

Любая из сторон по делу может просить Суд вынести решение о принятии мер по обеспечению иска, которые, не предрешая решения по существу, должны предупредить наступление непоправимых последствий, наносящих ущерб одной из сторон. Такого рода временные меры осуществляются на основе определения Суда. Схожим является также просьба любой из заинтересованных сторон о временном приостановлении исполнения акта, обжалуемого заинтересованными сторонами. Решение по этому вопросу также выносится Судом в форме определения. Наиболее часто они встречаются в практике СПИ.

Решение по существу рассматриваемого дела выносится Судом (пленумом или палатой) в закрытом порядке. Тайна совещательной комнаты — одно из абсолютных правил судопроизводства. Разглашение тайны совещательной комнаты составляет серьезное правонарушение, влекущее за собой возможность применения административных санкций вплоть до смешения с должности судьи. Решение Суда ЕС является окончательным и обжалованию не подлежит. Решения СПИ могут быть обжалованы в кассационном порядке в Суд ЕС в течение двух месяцев после принятия решения Судом первой инстанции. Правом обжалования обладает каждая из спорящих сторон а также третьи лица, которые могут подтвердить нанесение им непосредственно ущерба принятым решением. Подача кассационной жалобы не приостанавливает исполнение решения. Если лицо, подавшее кассационную жалобу, считает желательным приостановление исполнения решения оно может просить об этом Суд ЕС, который выносит соответствующее определение. При обжаловании Суд ЕС рассматривает только вопросы права. Основаниями для обжалования могу служить отсутствие компетенции у СПИ, процессуальные на рушения, нанесшие ущерб интересам истца, а равно нарушение материального права ЕС. Суд ЕС в своих решениях до конкретным делам уточнил, в частности, что при обжаловании решений СПИ недостаточно воспроизвести ту аргументацию, которая уже имела место в ходе рассмотрения дела в Суде первой инстанции. Суд ЕС указал также, что обжалование не может основываться на оспаривании оценки Судом первой инстанции фактических обстоятельств дела. Напротив, Суд в своих решениях сформулировал или уточнил еще одно основание для принесения жалобы, признав в качестве такового недостаточную мотивированность решения СПИ.

При обжаловании Суд ЕС может принять дело к своему собственному рассмотрению и вынести самостоятельное решение, он может также вернуть дело для рассмотрения в СПИ и, наконец, он может отказать в удовлетворении жалобы. В тех случаях, когда жалоба является заведомо неприемлемой или необоснованной, Суд ограничивается вынесением соответствующего определения.

Исполнение решений имеет место в соответствии с процессуальными правилами страны, в которой это решение подлежит исполнению. Принудительное исполнение по общему правилу неприменимо к государству. Порядок исполнения решения о санкциях против государства, предусмотренный в случае предъявления иска о неисполнении обязательств, прак­тически не уточнен. Принудительное исполнение в отношении Сообществ может иметь место только на основе специального предварительного уполномочия со стороны Суда. В том, что касается государств-членов, по мнению ряда исследователей, исполнение вынесенных против них решений в том, что касается финансовых санкций, зависит главным образом от согласия самого государства, против которого вынесено данное судебное решение.

Опыт существования и функционирования Суда ЕС, а в последующем и Суда первой инстанции свидетельствует о той, что судебная система Европейских сообществ не только выдержала проверку временем, но и смогла утвердиться в качестве одного из важных элементов институциональной структуры Сообществ и Союза. Суд ЕС с момента своего создания настоящее время остается одним из важнейших инструментов интеграции и обеспечивает неуклонное и единообразное применение и толкование европейского права.

**ТЕМА №6: ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.**

1. Понятие, субъекты, источники таможенного права ЕС.

2. Природа импортных сборов.

3. Таможенный кодекс ЕС.

4. Особенности таможенных отношений в ЕС.

5. Правовой статус таможенной территории.

**1. Понятие, субъекты, источники таможенного права ЕС.**

В традиционном понимании таможенное право представляет собой совокупность норм, регулирующих правоотношения: а) связанные с прохождением товара через таможенную границу (таможенное обложение, таможенный контроль, таможенные режимы и т.д.); б) связанные с институциональной организацией таможенного механизма; в) связанные с ответственностью за правонарушения в таможенной сфере и порядком разрешения таможенных споров.

К таможенному праву ЕС данное определение применимо лишь частично. Правовое регулирование таможенного механизма является предметом конституционного и административного права стран-членов ЕС и не осуществляется на уровне Европейского Союза. Также предметом национального права (административного и уголовного) являются вопросы ответственности за таможенные правонарушения, хотя подписание Маастрихтского договора открывает перспективы гармонизации и в этой сфере.

Для определения предмета таможенного права ЕС необходимо уяснить природу Европейского Союза и степень таможенной интеграции его членов. Согласно ст. 9 Договора об учреждении ЕЭС (н.н. ст. 23) основой функционирования Сообщества является Таможенный союз, предполагающий, во-первых, определенные таможенные правила перемещения товаров внутри границ ЕЭС (ликвидация таможенных пошлин, количественных ограничений и т. д.) и, во-вторых, общие для всех стран-членов нормы таможенного регулирования товарооборота с третьим странами (общий таможенный тариф, таможенные режимы т.п.). Соответственно, таможенное право ЕС можно определи как совокупность норм европейского (коммунитарного) права,регулирующих внешние и внутренние аспекты функционирования Таможенного союза стран-членов ЕС.

**Среди источников** таможенного права ЕС, как и источников других отраслей европейского права, различаются акты первичного и вторичного права. Первостепенное место среди первичных источников занимает Римский договор 1957 г., определивший понятие и принципы Таможенного союза стран Сообщества. Среди актов вторичного права наибольшее значение для формирования таможенного права ЕС имеют регламенты. Свойства регламента позволяют использовать эту форму выражения права ЕС для закрепления основополагающих вопросов деятельности Сообщества в целом и Таможенного союза в частности. Так, к важнейшим актам европейского права относится Регламент № 2913/92 от 12 октября 1992 г., вводящий в действие Таможенный кодекс Сообщества — фундаментальный документ таможенного права ЕС. В форме регламента закреплен и единый таможенный тариф ЕС.

Директивы также активно используются как инструмент гармонизации национального законодательства европейских стран, в частности, по вопросам косвенного налогообложения, тесно связанным с реализацией принципа "свободы движения товаров" (в частности, широко известная Шестая директива по НДС).

Отдельной группой источников европейского таможенно­го права являются многочисленные решения Суда ЕС в области таможенного регулирования. Судебные решения помимо правоприменительной функции играют важнейшую роль в толковании, детализации и восполнении пробелов договоров и актов ЕС. Ряд решений Суда ЕС по вопросам таможенных правоотношений приобрели значение в процессе закрепления над­национального характера европейского права.

Система источников таможенного права Европейского Союза базируется на принципе приоритета и прямого действия права Сообщества во всех вопросах, относящихся к созданию и функционированию Таможенного союза стран-членов. В настоящее время национальное таможенное законодательство стран-членов ЕС применяется только в той сфере, которая касается за пределами правоотношений, регулируемых актами Союза. Как правило, национальные законы устанавливают организацию таможенных органов и вопросы ответственности

Среди источников европейского таможенного права особое место занимают **международно-правовые акты.** Первостепенное значение имеют два из них — Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), подписанное в 1947 г., и на сегодняшний день объединяющее более ста государств мира. Среди фундаментальных положений ГАТТ принцип недискриминации в международной торговле; обязательство государств минимизировать препятствия для свободного движения товаров и соблюдать правила международной торговли, включая тарифы, другие ограничения, на основе многосторонних переговоров провозглашение тарифных ограничений единственно возможными ограничениями импорта.

Еще при подписании Парижского договора об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г. возник вопрос о его соответствии принципам ГАТТ. Правила Генерального соглашения (участниками которого являлись все страны — стороны Парижского договора) требовали предоставления странам равных условий торговли на основе принципа наибольшего благоприятствования, тогда как Договор ЕОУС создавал особые условия для стран-участниц в сфере, на которую Договор распространялся. Конфликт был разрешен только после длительных переговоров в рамках ГАТТ и предоставления странам ЕОУС особых отсрочек.

В отличие от Парижского договора, Римский договор о ЕЭС 1957 г. изначально строился на полном соответствии принципам ГАТТ. Провозглашение целью Договора создание Таможенного союза стран-участниц в соответствии со ст. 10 XIV Генерального соглашения было направлено на снятие возможных противоречий между ЕЭС и ГАТТ. Тем не менее, такие противоречия проявились, в частности, в вопросах ставок Единого таможенного тарифа Сообщества, в правилах Общей сель­скохозяйственной политики, в системе преференций для заморских владений и бывших колоний стран ЕЭС и др. В 1972 г., вопрос о приоритете между ГАТТ и законодательством сообществ был рассмотрен Судом в деле № 21-24/72. Для решения данного делаСуд обозначил два вопроса: во-первых, насколько обязательным для Сообщества является Генеральное соглашение; и, во-вторых, предоставляет ли Соглашение гражданам Сообществ возможность судебной защиты прав, вытекающих из Соглашения. По первому вопросу Суд решил, что, поскольку и в Римском договоре, и в своих взаимоотношениях странами-участницами ГАТТ ясно и прямо демонстрируется преданность Генеральному соглашению и поскольку Сообщество является самостоятельной стороной во всех соглашениях и переговорах в рамках ГАТТ, осуществляя полномочия, предоставленные Генеральным соглашением странам ЕЭС, сложения ГАТТ имеют обязательную силу для Сообщества. В то же время в случаях, если одна из сторон не может реализовать свои права, вытекающие из Соглашения, по причине несоблюдения условий соглашения другой стороной, ГАТТ предусматривает применение пострадавшей стороной защитных мер, вплоть до односторонней приостановки своих обязательств по Соглашению. Исходя из это­го, касательно второго вопроса Суд ЕС констатировал, что Генеральное соглашение не предоставляет гражданам Сообщества прав, которые могут быть защищены в судах. Таким образом, Суд решил, что Генеральное соглашение не влияет на законную силу решений органов Сообщества, вызвавших указанный спор.

Аналогичным образом Судом рассматриваются вопросы о взаимоотношениях права ЕС с другими международно-правовыми актами. Тем не менее, акты международного права могут быть с полным основанием отнесены к источникам европейского таможенного права и в силу ссылок на них, содержащихся в первичных и вторичных актах ЕС, и в силу международной правосубъектности Сообщества, являющегося стороной цело­го ряда международных конвенций, договоров и соглашений. Среди наиболее значимых международно-правовых источни­ков таможенного права ЕС можно выделить ряд конвенций, устанавливающих единые международные правила по формированию и реализации тарифов: Международная конвенция 1983 г. По монизированной системе описания и кодирования товаров, Международная конвенция о таможенной, стоимости товаров и др. Важную роль в регулировании транзита в ЕС играют международные документы в области транспортного сообщения (Конвенции ТИР, АТА, Рейнская конвенция и др.). Ряд международных водных соглашений применяется при решении вопроса о принципах таможенной территории Европейского Союза.

**2. Природа импортных сборов.**

Исторически сложился порядок, при котором пересечение транспортом границ государства влечет за собой взимание пошлины (сбора) и прохождение других таможенных формальностей. Момент, когда при пересечении товаром графической (политической) границы появляется необходимостьпрохождения таможенных формальностей, считается моментпересечения таможенной границы государства. При этом не всегда момент пересечения таможенной границы совпадает с пересечением границы политической.

Таможенные формальности предполагают, как правило, уплату определенных налогов и сборов, а также другие меры, направленные на регулирование потока товаров через границу. Рассматривая уплачиваемые при пересечении границы сборы, необходимо различать следующие их категории:

1. таможенные пошлины;
2. налоги с оборота;
3. акцизы;
4. сельскохозяйственные сборы;
5. демпинговые сборы.

Этот перечень, безусловно, не исчерпывающий. Как будет показано ниже, к категории таможенных пошлин относятся и другие меры, имеющие аналогичный эффект. Возможно также применение сборов на защиту окружающей среды и других, рассмотрение которых выходит за рамки данной работы. Многообразие подобных сборов объясняется тем, что все они имеют различную природу.

**Таможенные пошлины** (и меры, имеющие аналогичный эффект) могут налагаться как на импорт товаров, так и на экспорт. Взимание пошлин имеет, во-первых, защитный характер: пошлины защищают национальных товаропроизводителей. Во-вторых, пошлины могут взиматься в фискальных целях, обеспечивая доходы в национальный бюджет. В тех случаях, когда последняя причина является преобладающей, речь идет о таможенных пошлинах фискального характера. В государствах Сообщества основной причиной сбора таможенных пошлин является защитная (регулятивная) причина.

Наиболее очевидной исключительной характеристикой таможенных пошлин является их дискриминационная природа, то есть создание для импортируемых товаров менее выгодных условий доступа на внутренний рынок по сравнению с товарами внутреннего производства, а также осложнении вывоза товаров за рубеж при необходимости удовлетворен потребностей внутреннего рынка в этих товарах. Соответственно, взимаются таможенные пошлины главным образом на основании импорта или экспорта товара. Данные свойства таможенных пошлин позволяют классифицировать их как сборы особого рода.

**Налоги с оборота.** Основной разновидностью этих налогов в странах ЕС является налог на добавленную стоимость. НДС предполагает, что товары внутреннего производства и импортируемые товары подлежат равному обложению. Поэтому НДС на импорт товаров уплачивается так же, как и при внутреннем обороте. (Следует заметить, что с 1 января 1993 г. при ввозе товаров из одной страны ЕС в другую основания для обложения НДС не возникает). Сбор НДС при импорте товаров в ЕС из третьих стран носит не дискриминационный (как импортные пошлины), а компенсационный характер, поскольку обеспечивает равенство между товарами внутреннего производства и импортируемыми. Таким образом, природу НДС можно определить как уравнительную. Косвен­ный характер налога подкрепляется правилом о возврате НДС эй экспорте товара в соответствии с положениями ГАТТ.

**Акцизы.** Если НДС является общим налогом с оборота, то акцизы представляют собой пример специального налога, так как налагаются на отдельные виды товаров. В отношении облагаемых товаров акцизы также носят уравнительный характер, поскольку распространяются и на внутренние, и на импортируемые товары данной категории. Аналогично НДС, с января 1993 г. акцизы не взимаются при ввозе подакцизного товара из одной страны ЕС в другую. В отличие от НДС и таможенных пошлин, которые преимущественно являются исчисляемыми в процентах от таможен­ной стоимости товара, акцизы, как правило, представляют собой специфические сборы: они исчисляются в фиксирован­ной ставке на единицу товара (массы товара, содержания алкоголя и т. п.). При экспорте подакцизных товаров стоимость акцизов, аналогично НДС, возвращается экспортерам, что предусмотрено правилами ГАТТ.

**Сельскохозяйственные сборы.** В соответствии со ст. 38 Договора о ЕЭС положения, относящиеся к созданию общего рынка, включая общий таможенный тариф, в равной степени относятся к сельскохозяйственным продуктам, если иное не установлено в ст. 39-46 (н.н. ст. 33-38) Договора. Данные статьи определяют общую сельскохозяйственную политику стран Сообщества, основанную на системе сельскохозяйственных сборов, взимаемых с целью поднятия цены импортируемых продуктов сельского хозяйства до наивысшего уровня, установленного органами Сообщества. Адвалорные сборы гарантируют начисление точной разницы между ценами. Сумма адвалорной пошлины на продукт соответственно уменьшается, что не позволяет достичь необходимого уровняцены на внутреннем рынке. Сельскохозяйственные сборы строятся на принципе компенсационных пошлин, однако выходят за рамки компенсационных сборов, предусмотренных ГАТТ. Целью сельскохозяйственных сборов является компенсация налогового бремени, налагаемого на внутренние товары (подобно НДС и акцизам), на разнице в цене. Природа сельскохозяйственных сборов может быть определена, таким образом, как дискриминационная, однако в отличие от таможенных пошлин эти сборы не просто стремятся защитить продукты внутреннего производства; они гарантируют такую за­щиту, поскольку полностью устраняют ценовую разницу между импортными и внутренними сельскохозяйственными продуктами.

**Демпинговые сборы.** Под демпингом понимается несправедливая с точки зрения международной торговли практика субсидирования дешевого экспорта с целью завоевания новых рынков или сбыта не пользующегося спросом товара. Известен ряд способов борьбы с демпингом: антидемпинговые пошлины, компенсаторные пошлины, компенсаторные субсидии и др. Подобные демпинговые сборы направлены на увеличение стоимости определенных товаров, то есть не являются общими налогами. Они, безусловно, носят компенсационный характер, но в отличие от налогов с оборота компенсируют не возникшую в результате законных налоговых сборов разницу в цене между импортными и национальными товарами, а разницу между неправомерно заниженной ценой импортируемого товара и нормальной ценой товара внутреннего производства. Таким образом, можно говорить о карательной природе демпинговых сборов, хотя эти сборы предполагают не наказание недобросовестных экспортеров, а лишь восстановление status quo в отношении импортируемых товаров.

**3. Таможенный кодекс ЕС.**

Прежде чем остановиться на основных положениях действующего европейского кодифицированного таможенного акта, необходимо заострить внимание на используемых в нем, а также имеющих для него большое значение понятиях и категориях.

**Тарифный союз** — объединение государств, имеющих общий таможенный тариф для торговли с третьими странами и устраняющих импортные пошлины во взаимной торговле;

**Ассоциация свободной торговли —** организация, которая при отсутствии единого внешнего таможенного тарифа у государств-членов, устанавливает порядок необложения импортными пошлинами во взаимной торговле товаров, происходящих из стран-членов Ассоциации;

**Таможенный союз** — представляет собой тарифный союз с гармонизированной системой правовых норм в области таможенного регулирования, а также в области других видов налогообложения импорта;

**Экономический союз** — объединение государств, вместе с созданием Таможенного союза обеспечивающее свободу перемещения внутри союза услуг, капиталов и рабочей силы.

**Лицо** — в понимании Кодекса к лицам относятся: физические лица; юридические лица; в случаях, предусмотренных действующим законодательством, объединение лиц, способное осуществлять юридически значимые действия, но не имеющее статуса юридического лица.

**Лицо, домицилированное в Сообществе -** а) для физических лиц — любое лицо, постоянно проживающее на территории Сообщества; б) для юридических лиц и объединений — любое, имеющее на территории Сообщества зарегистрированный офис илицентральную штаб-квартиру или постоянное деловое учреждение.

**Таможенные органы —** органы власти, в полномочия которых входит, среди прочего, применение таможенных правил (такое толкование позволяет причислять к таможенным властям иммиграционную службу, пограничные органы и т. п.).

**Таможенное учреждение** — любое учреждение, в котором могут быть осуществлены все или некоторые формальности, предусмотренные таможенными правилами.

**Решение** — официальный акт таможенных органов по применению таможенных правил, предусмотренных для определенной ситуации; такой акт создает юридические последствия для одного лица или ряда лиц, непосредственно определенных либо обладающих определенными признаками.

**Таможенный статус** — принадлежность или отсутствие принадлежности товара к «товарам Сообщества»'.

**Товары Сообщества:**

а) полностью произведенные на таможенной территории Сообщества при соблюдении условий ст. 23 Кодекса (см. ниже) и не включающие в себя товары, импортированные из-за пределов таможенной территории Сообщества;

б) импортированные из стран и территорий, не входящих в состав таможенной территории Сообщества, и выпущенные в свободное обращение в Сообществе;

в) произведенные на таможенной территории Сообщества из товаров, указанных только в пункте 6 либо из сочетания товаров, указанных в пунктах а и б.

Статья 23 Кодекса детализирует понятие товаров, полностью произведенных на таможенной территории Сообщества.

• минеральные продукты, добываемые на территории сообщества;

• плодовые продукты, выращенные на территории сообщества;

• живые животные на территории Сообщества;

• продукты, происходящие от выращенных на территории Сообщества живых животных;

• продукты, произведенные на плавучих рыбоперерабатывающих предприятиях;

• продукты, полученные с морского дна или шельфа за пределами территориальных вод при условии, что добывающая их страна-член Сообщества обладает исключительным правом на разработку данного участка морского дна или шельфа;

• промышленные отходы или мусор, собранные на территории Сообщества для переработки в сырьевые материалы;

• товары, произведенные на территории Сообщества исключительно из продуктов, указанных в предыдущих пунктах, или их производных, на любой стадии производства.

**Товары, не имеющие статуса товаров Сообщества** — все товары, не удовлетворяющие определению «товаров Сообщества». Кодекс предусматривает также утрату товарами статуса «товаров Сообщества» при их вывозе с таможенной территории Сообщества (за исключением таможенной процедуры внутреннего транзита).

**Таможенный долг** — обязательство лица уплатить сумму импортной пошлины (таможенный долг по импорту) или экспортной пошлины (таможенный долг по экспорту), соответствующей, согласно действующим нормам Сообщества, импортируемым или экспортируемым товарам. Статья 20 Кодекса уточняет, что суммы таможенных пошлин определяются на основе Единого таможенного тарифа Европейского Сообщества.

**Импортные пошлины:** таможенные пошлины и сборы, имеющие аналогичную природу, уплачиваемые при импорте товаров; сельскохозяйственные сборы и другие импортные сборы, взимаемые в соответствии с общей сельскохозяйственной квотой либо в силу особых соглашений по некоторым товарам, производимым в результате переработки сельскохозяйственных продуктов.

**Экспортные пошлины:**

а) таможенные пошлины и сборы, имеющие аналогичный характер, уплачиваемые при экспорте товаров;

б) сельскохозяйственные сборы и другие экспортные сборы, взимаемые в соответствии с общей сельскохозяйственной политикой либо в силу особых соглашений по некоторым товарам, производимым в результате переработки сельскохозяйственных продуктов.

**Должник** — лицо, должное оплатить таможенный долг.

**Надзор таможенных властей** — совокупность действий таможенных властей, проводимых с целью обеспечения реализации таможенных и других применимых к товарам правил.

**Контроль таможенных властей** — осуществление таможенными властями специальных действий, проводимых с целью обеспечения реализации таможенных и других применимых к товарам правил, а именно: досмотр товаров, проверка наличия и правильности заполнения документов, проверка бухгалтерских счетов и других записей, досмотр транспортных средств, досмотр багажа и личных вещей, подача официальных запросов и др.

**Таможенный режим:**

1) помещение товара под одну из таможенных процедур;

2) помещение товаров в свободную зону или на свободный склад;

3) реэкспорт товаров из таможенной территории Сообщества;

4) уничтожение товаров;

5) отказ от товаров.

**Таможенная процедура:**

1) выпуск товара в свободное обращение;

2) транзит товара;

3) помещение товара на таможенный склад;

4) переработка товара внутри таможенной территории;

5) переработка под таможенным контролем;

6) временный ввоз;

7) переработка товара за пределами таможенной территории;

8) экспорт товара,

**Таможенная декларация** — акт, посредством котороголицо выражает в установленной форме и порядке намерение поместить товары под избранную таможенную процедуру; допускаются различные формы таможенной декларации.

**Декларант** — лицо, представляющее таможенную декларацию от своего имени, либо лицо, от чьего имени представляется таможенная декларация.

**Предъявление товара таможне** — уведомление таможенных органов по установленной процедуре о прибытии товаров таможенное учреждение либо в другое назначенное таможенными властями место.

**Выпуск товаров** — акт таможенных властей, допускающий использование товаров в целях, соответствующих данной таможенной процедуре.

**Уполномоченное лицо** — лицо, уполномоченное специальным актом на проведение каких-либо действий, связанных с таможенным оформлением.

**Действующие положения** — действующие нормы законодательства Сообщества и национального законодательства стран-членов.

Кодекс не дает толкования таким широко употребляемым терминам, как «импорт», «экспорт» и «реэкспорт». Представляется, что смысл данных терминов общеизвестен. Так, под импортом понимается ввоз товаров на таможенную территорию; экспорти реэкспорт — вывоз товаров из таможенной территории (о разнице между экспортом и реэкспортом см. Раздел о таможенных режимах и таможенных процедурах).

28 февраля 1990 г. Комиссия Европейских сообществ представила проект Таможенного кодекса Сообщества. Кодекс был принят 12 октября 1992 г. и вступил в силу с 1 января 1994 г. , 2 июля 1993 г. был принят Регламент Комиссии № 2454/93 называемый Кодекс по имплементации, устанавливающий порядок вступления в действие Таможенного кодекса; он был дополнен Регламентом Комиссии от 21 декабря 1994 г. и некоторыми актами 1994 г.

**Содержание и общая характеристика Кодекса.** В соответствии с целями своего создания Таможенный кодекс применяется только в сфере торговых отношений Сообщества с третьими странами. Оборот товаров внутри стран Сообщества, поскольку учредительные документы и принципы «общего рынка» предполагают их освобождение от таможенного контроля, не входит в круг вопросов, регулируемых Кодексом.

По своей природе Кодекс не может регулировать все таможенные и торговые меры, применяемые Сообществом в отношении третьих стран. Поскольку целью Кодекса является консолидация и систематизация общих правил и процедур таможенного контроля для всех товаров независимо от их природы, меры тарифной политики, предусматривающие различное регулирование для различных товаров, находятся вне сферы применения Кодекса. Объединяющий вопросы тарифного регулирования ЕЭС, интегрированный таможенный тариф Сообщества вместе с Таможенным кодексом составляют два краеугольных камня таможенного права ЕЭС, действующего в отношении торговли с третьими странами.

Кодекс состоит из 9 частей, объединяющих 257 статей Структура правовых норм, содержащихся в Таможенном кодексе, может быть представлена в виде трех основных групп:

**1) вводный раздел** — части I—III — содержит положения о перемещении товаров через границы Таможенного союза, определение таможенной территории, определение таможенной пошлины и факторов, на основе которых она взимается; таможенный тариф Сообщества, происхождение товаров и их таможенная стоимость;

**2) ядро Кодекса** — положения части IV «Таможенные режимы», включающие правила применения таможенных процедур по отношению к различным экономическим целям; среди предусмотренных Кодексом процедур центральное место занимает регулирование процедуры выпуска товара в свободное обращение, являющееся приоритетным с точки зрения Римского договора (ст. 10)

**3) последняя часть Кодекса** — части V—IX — содержит, помимо прочего, правила взимания пошлин, возникновения (либо возврата) таможенного долга; важнейшими с практической точки зрения являются положения о порядке дачи апелляций на действия таможенных органов. Наконец, эта часть Кодекса содержит перечень актов Совета, заменяемых Кодексом.

Каковы же были цели принятия Таможенного кодекса ЕС?

1. Создание единого правового документа, заменяющего множество актов, принятых органами Сообщества в области таможенного регулирования. В общей сложности более двух десятков только актов Совета, введенных в действие в течение 22 лет, было заменено Кодексом.

2. Достижение цельности, ясности и определенности содержания. Простое воспроизведение норм «секторальных» (то есть регулирующих отдельные узкие аспекты) актов по таможенному праву в едином документе не имело бы смысла без разработки нового подхода к систематизации данных норм. Необходимо выделение наиболее значимых, фундаментальных сложений, на базе которых возможно рассмотрение остальных, более узкоспециализированных правил.

Еще на стадии разработки проекта Кодекса Комиссия приняла точку зрения, что Кодекс, закрепляя определенный обязательный перечень, положений, в то же время не должен быть перегружен. Задача Кодекса — воспроизведение правовых норм в понятном, читаемом и логичном виде — не должна вводить к чрезмерному перенасыщению текста. Выполнению данной задачи во многом способствовало разделение правовых норм на две части: собственно Таможенный кодекс и Регламент, устанавливающий порядок вступления Кодекса в действие (уже упоминавшийся Кодекс по имплементации).

**Сфера применения Кодекса.** Таможенный кодекс с условиями его применения, принятыми как на уровне Сообщества, так и на национальном уровне, формируют таможенные правила Союза. Таможенные правила ЕС применяются:

**а)**на таможенной территории ЕС;

**б)**в торговле между Сообществом и третьими странами;

**в)**к товарам, регулируемым Договором о ЕЭС, Договоромо ЕОУС и Договором о Евратоме.

Примечательно, что Кодекс не содержит определения терминов «торговля» и «товары». Обобщая определения содержашиеся в других актах институтов ЕС (в частности, в директиве по НДС), можно предложить следующие дефиниции: «торговля между Сообществом и третьими странами» есть любое перемещение товаров из страны-члена ЕС в страну, не являющуюся членом ЕС, и наоборот; «товары» — все материальное движимое имущество, включая электрический ток газ, тепло, охлаждение и т.п.

**4. Особенности таможенных отношений в ЕС.**

Особенности таможенных отношений в рамках Европейского Союза определяются, прежде всего, теми целями, которые преследовали страны-участницы при создании единого экономического и таможенного пространства.

На сегодняшний день таможенный союз становится базисом Европейского экономического сообщества. Одним из его преимуществ является оптимальное распределение труда: товаропроизводитель, обеспечивающий низкую стоимость производства, без нарушения принципа свободной конкуренции получает такие же возможности для доступа на рынок всех стран Сообщества, как и внутренние производители этих стран с более высокой стоимостью производства. Таможенный союз направлен на рост производства наиболее эффективных предприятий стран-членов этого союза.

Для построения Таможенного союза необходимо достижение следующих целей:

1) устранение таможенных пошлин и аналогичных сборов между странами-участницами;

2) принятие определенных условий в области косвенного налогообложения, влияющего на товарооборот между странами-участницами;

3)  принятие общего внешнего тарифа;

4) устранение количественных ограничений и аналогичных мер во взаимной торговле стран-членов.

Теперь рассмотрим эти цели более подробно.

**Устранение таможенных пошлин между странами-членами Таможенного союза.** Договор об учреждении ЕС призывает государства-участники воздерживаться от введения новых таможенных пошлин на импорт и экспорт, а также мер, имеющих аналогичный эффект, и запрещает увеличивать те пошлины и сборы, которые применялись странами-участницами во взаимной торговле на момент подписания договора. Текст ст. 12 (н.н. ст. 25) содержит ясное и безусловное запрещение введения государствами Сообщества новых таможенных пошлин. Договор призывал также к полному устранению импортных таможенных пошлин в течение переходного периода, а также к поэтапному устранению, имеющих аналогичный импортным пошлинам эффект. Поставлена цель достичь устранения таможенных пошлин экспорт и аналогичных мер в течение 12 лет, т. е. до конца первого этапа создания ЕЭС.

Практическое осуществление положений Договора, касающихся поэтапной отмены импортных и экспортных таможенных пошлин, не вызвало в странах Сообщества особых трудностей прежде всего в силу ясности определений: понятие «жженая пошлина" непосредственно фигурировало в национальных тарифах. Гораздо сложнее дело обстояло с квалификацией мер, имеющих аналогичный таможенной пошлине эффект. Необходимость поэтапной отмены подобных мер явилась логическим продолжением требований ст. 12 (н.н. ст. 25) договора. Идея об отмене аналогичных таможенным пошлинам мер соответствует задачам и целям Договора, в особенности положениям об обеспечении свободы перемещения товаров. Договоры о признании тех или иных сборов, вводимых государствами-членами ЕЭС, мерами, имеющими аналогичный эффект, неоднократно разрешались в практике Суда Европейских сообществ. Суд выработал формулировку, согласно которой мерами, имеющими аналогичный таможенным пошлинам эффект, признаются любые сборы независимо от их размера, назначения и метода взимания, которые налагаются в одностороннем порядке на внутренние и импортные товары.

**5. Правовой статус таможенной территории.**

Статья 3 Таможенного кодекса Сообщества дает определение таможенной территории Сообщества. Собственно, определения как такового в тексте статьи нет. Кодекс ограничивается простым перечислением территорий государств-членов, составляющих Таможенный союз ЕС.

В качества дефиниции для понятия «таможенная территория ЕС» можно предложить следующее: оговоренная законодательством ЕС совокупность территорий государств либо отдельных регионов, на которых действуют нормы и правила Таможенного союза ЕС. Оговорка относительно регионов обусловлена тем, что Таможенный кодекс исключает некоторым территории внутри государственных границ стран-членовЕС из территории Таможенного союза. Так, в состав таможенной территории ЕС не входят датские Фарерские острова остров Гренландия, испанские территории Сеута и Мелилия, Гибралтар, германский анклав на швейцарской территории Бюсинген и др. Не являются территорией Таможенного союза французские заморские территории и территориальные коллективы с особым статусом, но в качестве части территории Франции в состав таможенной территории ЕС входит княжество Монако. Из таможенной территории Италии изымаются муниципалитеты Ливиньо и Кампионе д'Италия и территориявод озера Лугано, но включается территория Сан-Марино.

Как правило, территории стран-членов ЕС, изъятые из состава таможенной территории союза, — географически отдаленные регионы; при этом конституции соответствующих стран предоставляют им право самостоятельно (автономно) решать вопрос о вхождении в межгосударственные союзы. Что касается присоединенных к таможенной территории Союза территорий государств, не являющихся членами ЕС, то их статус, как правило, регулируется специальными международными договорами: Парижской конвенцией по таможенному регулированию 1963 г. в отношении Монако; Конвенцией 1969 г. в отношении Сан-Марино.

Таким образом, таможенная территория Сообщества состоит из государственных территорий государств-членов, включая их территориальные и внутренние воды и воздушное пространство, с учетом изъятий и дополнений, указанных в пар. 1 и 2 рассматриваемой статьи.

Необходимо отметить, что таможенная территория Союза не совпадает с территорией, на которую распространяются единые правила ЕС в отношении НДС. Единое регулирование НДС не соблюдается применительно к таким частям таможенной территории ЕС, как французские заморские департаменты (не путать с заморскими территориями), Монако, Сан-Марино, Гибралтар, британские Нормандские острова и остров Мэн, датские Фарерские острова.

**ТЕМА №7: ЕВРОПЕЙСКОЕ НАЛОГОВОЕ ПРАВО**

1. Понятие и источники европейского налогового права.

2. Правовые основы налоговой системы ЕС.

**1. Понятие и источники европейского налогового права.**

Особенность европейского права как права особого (sui generis) определяет содержание его составляющих, в томчисле и европейского налогового права. Качество права generis означает, что его источниками являются: а) международно-правовые акты (учредительные договоры ЕС и международные договоры государств-членов); б) нормативные акты институтов Сообществ; в) акты национального права государств-членов.

Термин «европейское право» часто используется для обозначения совокупности правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в рамках европейских интеграционных объединений. При таком подходе к понятию «европейское право» вне рамок работы остается национальное право государств-членов, которое составляет основной массив нормативно-правовых актов, регулирующих налоговые отношения в европейских странах. Это означает, что термин «европейское налоговое право» используется в настоящей главе как синоним налогового права Европейских сообществ. Таким образом, **европейское налоговое право** можно определить как совокупность налоговых положений учредительных договоров, нормативно-правовых актов, принятых институтами ЕС, общих принципов права, применяемых к налоговым отношениям, и решений Суда ЕС по налоговым вопросам. Важнейшую роль в становлении и развитии европейского налогового права играет правовая доктрина, положенная в его основу.

Место европейского налогового права в европейской правовой системе определяется местом налоговой политики общей, политики Сообществ. По мере развития процесса интеграции, задачи налоговой политики в достижении целей учредительных договоров постепенно менялись. На начальном этапе развития Сообществ налоговая политика была направлена на недопущение замены таможенных барьеров, упраздненных в связи с созданием Таможенного союза, барьерами налоговыми. Это нашло свое отражение и в положениях о налогах учредительных договоров, и в серии нормативных актов, принятых институтами ЕС на их основе. По мере укрепления финансовой самостоятельности Сообществ и развития идеи консолидации ЕС значение налогов как важнейшего источника бюджета определило и необходимость более активного и разностороннего развития налогового права ЕС. Создание экономического и валютного союза предполагает такой уровень согласования налоговой политики государств-членов, который позволяет принимать нормативно-правовые акты, устанавливающие одинаковый налоговый режим для резидентов из стран ЕС, т.е. условия для деятельности и последующего налогообложения, характерные в большей степени для федеративного государства, чем для объединения государств. Поэтому, несмотря на скромный перечень налоговых статей Договора, место налогового права в европейской системе права постоянно расширяется и, при условии сохранения тенденции к федерализации ЕС, станет сравнимым с тем положением, которое занимает национальное налоговое право в правовых системах государств-членов.

Особенность юридической природы европейского права отражается в многообразии его источников, система которых может быть построена лишь на основе целого ряда классификационных признаков. С источниками права ЕС дело обстоит иначе. Ст. 189 (н.н. ст. 249) Договора о ЕС содержит перечень актов, принимаемых Советом и Комиссией «в соответствии с положениями настоящего Договора» для выполнения своих задач. К ним относятся **регламенты, директивы и решения.** Сложность заключается в том, что эти виды актов воспринимаются государствами-членами неодинаково. Это обусловлено не только спецификой национального подхода к провесу интеграции, но и самим Римским договором. Называя акты, принимаемые Советом и Комиссией, Договор строго не определяет порядок их применения, четко устанавливая лишь обязательный и рекомендательный характер разного вида актов. Это приводит к различному пониманию и толкованию его положений, что вызывает споры в практике взаимоотношений институтов Сообществ и государств-членов. Официальное толкование положений Договора и актов, принимаемых институтами Сообществ, дает Суд ЕС, соответствующие решение.

***Учредительные договоры.*** Договор о ЕС содержит ряд статей, которые: а) закрепляют правовые принципы, применимые к регулированию лотовых отношений; б) являются базовыми для регламентов, директив и решений Европейского Суда по налоговым вопросам.

**1. Статьи 9 (н.н. ст. 23), 12 (н.н. ст. 25)** предусматривают создание и функционирование Таможенного союза. В этих статьях в частности закрепляется:

а) создание Таможенного союза (ст. 9; н.н. ст. 23);

б) упразднение таможенных пошлин в экспортно-импортных отношениях государств-членов, а также запрет на введе­ние каких-либо обязательных платежей, заменяющих таможенную пошлину (ст. 12; н.н. ст. 25). Даже если, следуя принципу недискриминации, государство введет (равнозначный по своему эффекту таможенной пошлине) внутренний налог и на импортные (из государств-членов ЕС) и на местные товары, то и в этом случае такой налог может быть признан нарушающим положение Договора, т.к. доходы от него могут направляться на поддержку лишь национальных производителей товаров.

**2. Статьи 95—99 (н.н. ст. 90—93)** регламентируют косвенное налогообложение. Ст. 95 (н.н. ст. 90) содержит запрет на дискриминацию товаров и услуг одного государства-члена на территории другого государства-члена с целью создания более благоприятных условий для национального (местного) производителя аналогичной продукции. «Ни одно государство-член не будет облагать, прямо или косвенно, продукцию других государств-членов налогами любого характера в размерах, превышающих обложение, прямое или косвенное, которому подвергается аналогичная национальная продукция. Кроме того, ни одно государство-член не будет облагать продукцию других государств-членов внутренними налогами с целью косвенной защиты другой продукции» (ст. 95 п. 1(н.н. ст. 90 (п. 1 и 2))).

Статья 95 содержит нормы прямого действия. Это означает физические и юридические лица, полагающие, что национальное законодательство не соответствует положениям и тем самым нарушает их права по Договору о ЕС, ссылаясь на ст. 95 (н.н. ст. 90), обращаться в национальные статьи с иском о защите своих прав. "Положения ст. 95 (н.н. ст. 90) неоднократно разъяснялись и применялись Европейским Судом. Например, Дело № 112/84(№ 112/84, Judgment of the Court of 9 May 1985). Истец, являясь гражданином Франции, приобрел произведенный в ФРГ автомобиль и был поставлен перед необходимостью оплачивать дорожный налог по наивысшей ставке, поскольку Французская система расчета дорожного налога предусматри­вала самые высокие налоговые ставки для импортных автомобилей. Сочтя такое положение вещей дискриминацией, подпадающей под действие ст. 95 Договора о ЕС, г-н Humblot обратился в Суд. Рассмотрев обстоятельства дела, Суд ЕС установил, что французская система обложения дорожным налогом делает автомобили импортного производства более дорогими, чем аналогичные местные автомобили, и тем самым создает условия для дискриминации товаров другого государства-члена на французском рынке. А это является прямым нарушением ст. 95 Договора о ЕС. При этом следует иметь в виду, что такое решение Суд вынес не потому, что импортные автомобили попадали в категорию товаров с максимальной ставкой налога, а потому, что к французским машинам такого же класса, в силу действовавшей системы налогообложения, максимальная ставка не применялась. Решение Суда о несоответствии французского налогового законодательства (в части дорожного налога) ст. 95 не было бы принятым, если бы налоговый режим для французских и импортных автомобилей был одинаковым, т.е. отсутствовала бы дискриминация производителей товаров из других государств- членов ЕС. Именно такое понимание ст. 95 демонстрирует Суд в ряде своих решений, связанных с налогообложением импортируемых товаров, будь то автомобили или алкогольная продукция.

**Статья 73-d (н.н. ст. 58)** закрепляет разграничение компетенции ЕС и государств-членов в регулировании налоговых отношений в связи с движением капитала и платежей. Статья 73-d, введенная в Договор о ЕЭС Договором о Европейском Союзе 1992 г., предусматривает компетенцию государств-членов в сфере налоговых отношений, возникающих в связи со свободным движением капиталов и платежей. Эта статья находится в тесной связи со ст. 73-b (н.н. ст. 56), также введенной Договором 1992 г. и закрепляющей запрет ограничений на движение капитала и платежей между государствами-членами и государствами-членами и третьими государствами. Ст. 73-d представляет собой некую уступку государствам-членам, поскольку в отличие от ст. 67 Договора о ЕЭС (упраздненной Договором 1992 г.) предусматривает право государств устанавливать различный налоговый режим отношении налогоплательщиков — резидентов и нерезидентов, а также в отношении доходов от инвестиций, полученных в государстве постоянного пребывания налогоплательщика за границей. Пункт 1 ст. 73-d (н.н. ст. 58) гласит: «1. Положения статьи 73-b не затрагивают компетенцию государств-членов:

а) применять относящиеся к делу положения их налогового законодательства, которые устанавливают различия между налогоплательщиками, находящимися в неодинаковых условиях относительно их налогового домициля или относительно места вложения их капиталов;

б) принимать все необходимые меры по предотвращению нарушений национальных законов и актов исполнительной власти, особенно в области налогообложения и тщательного контроля за деятельностью финансовых учреждений, или устанавливать процедуру декларирования данных о движении капитала для административных и статистических целей, или принимать меры, которые являются оправданными с точки зрения публичного порядка или государственной безопасности».

Закрепляя право государств регулировать национальными правовыми средствами вопросы налогообложения, возникающие в связи с движением капитала, Договор 1992 г. подтверждает принцип свободного движения капиталов и платежей и утверждает запрет на любые национальные меры и процедуры, способные быть средством прямого или косвенного ограничения реализации данного принципа.

**4. Статьи 130-f (н.н. ст. 163), 130-r (н.н. ст. 174),** касающиеся налогов в разной степени, но способные быть правовой основой для принятия соответствующих решений Совета и Комиссии по налоговым вопросам, имеют чрезвычайно важное значение. Статья 130-f, устанавливает цели Сообщества в части исследований и технологического развития. В частности, одной таких целей является устранение юридических и налоговых препятствий сотрудничеству европейских предприятий и организаций в этой области.

Статья 130-r, посвященная деятельности Сообщества в участи защиты окружающей среды, предусматривает ряд принципов, на основе которых строится соответствующая политика ЕС. Одним из таких принципов является «оплата ущерба теми, кто его причинил» (§ 2 ст. 130-r; н.н. ст. 174). Это положение может стать правовой основой для принятия решений институтами ЕС о введении «экологических» налогов, тем более что проект соответствующей директивы уже выносился на рассмотрение Совета в 1992 г. Статья 220 предусматривает право государств-членов в случае необходимости вступать между собой в переговоры с целью обеспечить своим гражданам устранение двойного налогообложения внутри Сообщества.

**5. Статьи 5, 6, 100, 101 (н.н. ст. 10,ст. 12,ст. 94,ст. 96),** не содержащие налоговых положений, но применимые к налоговым правоотношениям ad hoc. Статья 5 Договора о ЕС закрепляет обязанность государств-членов:

«... предпринимать все надлежащие меры общего или частного характера, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из настоящего Договора или из действий, предпринятых институтами Сообщества,

... воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей настоящего Договора».

Статья 6 (измененная Договором 1992 г.) предусматривает запрет любой дискриминации «по соображениям национальной принадлежности в рамках применения настоящего Договора и без ущерба для некоторых специальных положений, вторые он предусматривает».

Эти положения общего характера могут быть применимы налоговым отношениям, в частности в связи с налогообложением резидентов и нерезидентов в различных государствах-членах. Совет принял ряд директив, регламентирующих вопросы определения постоянного местопребывания граждан государств-членов Сообщества. Соответствующие изменения в национальное законодательство государства должны были внести до 30 июня 1992 г. В случае наличия норм, нарушающих права граждан одних государств, находящихся на территории других государств- членов ЕС, они имеют право, ссылаясь на положения статей ст. 10 п. 6 (н.н. ст. 12) Договора о ЕС, обращаться в национальные суды по месту своего пребывания в связи с нарушением принципа недискриминации в вопросах налогообложения. Статья 100 (н.н. ст. 94) Договора о ЕС предусматривает положения механизма сближения законодательства государств-членов безотносительно к какой-то конкретной области этих отношений: «Совет, по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и с Экономическим и социальным комитетом, принимает единогласно директивы о сближении таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка.

В области налогообложения ст. 100 (н.н. ст. 94) служит основанием для принятия решений, направленных на гармонизацию законодательства, регулирующего, например, прямые налоги в государствах-членах ЕС. На основе этой статьи Договора Советом ЕС приняты. Директивы «о слиянии» (№ 90 /435 /EEC/ от 23 июля 1990) и «о дочерних компаниях» (№ 90 /434 /EEC от 23 июля 1990), подготовлен и находится в стадии рассмотрения ряд других решений.

Статья 101 (н.н. ст. 96) Договора о ЕС предусматривает механизм обеспечения равных условий конкуренции в общем рынке в случае возникновения несоответствий между законодательством или административными предписаниями государств-членов. *«*В случае, *когда Комиссия устанавливает, что несоответствие, существующее между законодательными положениями, предписаниями или административными действиями государств-членов, нарушает условия конкуренции в общем рынке и что вызванное этим нарушение должно быть устранено, она вступает в консультации с заинтересованными государствами-членами.*

*Если такие консультации не приводят к соглашению, устраняющему данное нарушение, то Совет принимает предложению Комиссии необходимые директивы... Комиссия и Совет могут принять любые другие подходящие меры, предусмотренные настоящим Договором».*

***Регламенты.*** Назначение регламента, как вида актов, принимаемых Советом и Комиссией, определено в ст. 189 (н.н. ст. 249) Римского договора: «Регламент является актом общего характера. Он являет­ся обязательным во всех своих составных частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах».

Правовая форма регламента избирается для закрепления наиболее важных решений институтов ЕС по вопросам, не урегулированным или недостаточно урегулированным налоговым законодательством государств-членов. В частности, путем принятия регламента учреждаются налоги или закрепляются отдельные элементы налога. Таковы Регламент Совета № 1111/77 от 11 мая 1977 г. о введении налога на изоглюкозу; Регламент Совета № 1079/77 от 17 мая 1977 г. о введении «налога общей ответственности» (co-responsibility levy) на молоко и молочные продукты. Оба эти Регламента установили налоги, взимаемые в бюджет ЕС в рамках единой сельскохозяйственной политики Сообществ. Регламент Совета № 260/68 от 29 февраля о подоходном налоге с физических лиц, работающих в аппарате ЕС, закрепил порядок взимания подоходного налога Физических лиц, занятых на работе в структурах Сообществ. Регламент Совета № 2137/85 от 25 июля 1985 г. о европейском сообществе с общей экономической целью, принятый на основании ст. 235 (н.н. ст. 308) Римского договора, закрепил право образования и функционирования нового вида юридических лиц, создаваемых юридическими и физическими лицами государств-членов ЕС с целью содействия общей производственной и коммерческой деятельности входящих объединение членов. Как источник налогового права регламент представляет интерес в связи с тем, что освобождает европейские объединения с общей экономической целью от уплаты кооперационного налога, а также предусматривает другие налоговые льготы, предоставляемые в случае преобразования юридических лиц в данную организационно-правовую форму. Юридическая форма документа используется и для утверждения важнейших правовых документов, в частности Таможенного кодекса ЕС, учрежденного Регламентом Совета № 2913/92 12 октября 1992 г. Как источник налогового права он содержит нормы, определяющие порядок исчисления и взимания тамо­женных пошлин, которые по природе своей являются косвен­ными налогами. Таким образом, место регламента в системе источников европейского налогового права предопределено юридической природой и функциональным назначением. Регламент — это правовой акт общего и прямого применения, используемый для закрепления единых для всех государств-членов налоговых положений, которые действуют непосредственно, так же как и законы государств-членов.

***Директивы.*** Характеристика директивы, как вида актов, принимаемых Советом и Комиссией, содержится в ст. 189 (н.н. ст. 249) Договора о ЕС: «Директива обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий». Будучи изначально ориентированной для целей гармонизации национального законодательства, директива представляет собой правовую форму, особенности которой и позволяют добиваться желаемого результата гармонизации национальных правовых норм в установленные сроки. Эти же особенно предопределяют сложности в применении директив. Непосредственное действие регламентов, предусмотренное говором, не вызывает возражений со стороны государств-членов, но, когда принцип прямого действия автоматически распространяется на директивы, это создает определенные проблемы правоприменения. В Договоре не говорится о правовом действии директив, а указывается лишь на их обязательную силу для государств в отношении цели, оставляя в национальной компетенции выбор форм и средств ее достижения. Дифференцированный подход в Договоре к актам Сообществ, видимо, не случаен и обусловлен особенностями их функционального назначения. Одной из основных функций директивы является гармонизация национального права государств-членов том числе и налогового законодательства, и приспособление его к осуществлению целей Сообществ. Сама процедура, предусмотренная Договором (общая цель — национальные средства ее достижения), позволяет постепенно сближать за­конодательные и административные постановления государств-членов, не нарушая их правовых традиций и учитывая то, что основные действия по применению решений Сообществ и рассмотрению возникающих в связи с ними споров осуществляются национальными органами управления и судом. Такой подход к достижению целей интеграции особенно эффективен в сфере правового регулирования налогов. Поэтому большинство актов, принимаемых по налоговым вопросам, — директивы. Они являются той правовой формой, которая обеспечивает решение интеграционных задач и при этом в наименьшей мере затрагивает налоговый суверенитет государств-членов.

Директивы, принятые в отношении налогов, можно разделить на две группы: 1) директивы, устанавливающие: а) единые требования к определению элементов прямых и косвенных налогов государств-членов. Например, Директива № 92/12 от 25 февраля 1991 г. об общем режиме, хранении, движении и контроле за товарами, облагаемыми акцизом; Первая и Шестая директивы о НДС; Директива № 90/435 от 23 июля 1990 г. об общей системе налогообложения материнских и дочерних компаний в разных государствах-членах; Директива № 90/434 от 23 июля 1990 г. по общей системе налогообложения, применимой к слияниям, разделениям, передаче активов и обмену акциями в отношении компаний в разных государствах-членах; б) порядок взаимодействия налоговых органов государств-членов. Например, Директива № 77/799 от 19 декабря 1977 г. о взаимной помощи налоговых органов государств-членов в области прямого налогообложения с целью обеспечения необходимых условий для борьбы с уклонением от уплаты налогов;

2) директивы, вносящие изменения и дополнения в принятые ранее директивы*.* Например, Директива № 92/108 о рассмотрении изменений в Директиву № 92/12 об общем режиме, движении и контроле за товарами, облагаемыми акцизом; Директива № 84/386 о внесении изменений и дополнений в Шестую директиву о НДС и т.д.

Среди десятков директив, принятых по налоговым вопросам, наиболее важными с точки зрения понимания предмета объема регулируемых интеграционными нормами налоговых отношений являются директивы первой группы, которые можно назвать основополагающими, поскольку именно они содержат те принципиальные положения, на основе которых гармонизируется налоговое законодательство государств-членов.

***Решения.*** В соответствии с абз. 4 ст. 189 (н.н. ст. 249) Римского договора решение, как вид правовых актов, принимаемых Советом или Комиссией, "является обязательным во всех своих частях для тех, кому оно адресовано". Договор не связывает инсти­туты Сообществ в выборе юридических форм, однако анализ его положений и нормотворческой практики институтов ЕС позволяет говорить о том, что решения принимаются по специальным вопросам, имеющим общее для всех государств-членов значение, и по вопросам, затрагивающим интересы отдельных государств. Одним из таких решений стало Решение Совета № 70/243 от 21 апреля 1970 г. о замене финансовых взносов государств-членов собственными ресурсами Сообществ. Данное решение учредило систему "собственных ресурсов' ("own resources"), заложив основу финансовой самостоятельности ЕС.

Правовая форма решений избирается и для регулирования узкоспециальных вопросов. Ряд таких решений, касающихся финансирования Сообщества, был принят в отношении налога с продажи угля и стали, взимаемого в бюджет ЕОУ Основные положения по порядку исчисления и взимания данного налога были изложены в Решении № 2-52 от 13 декабря 1959 г.

Многообразие юридических форм принятия решения свидетельствует о понимании учредителями Сообществ сложности проблемы создания механизма взаимодействия Сообщества и государств-членов, эффективность которого основывалась бы не на замене национальных налоговых процедур, а на гармонизации. Юридические особенности различных видов налогов Сообществ позволяют избегать упрощенного подхода к процессу сближения норм налогового права государств-членов, и способствуют созданию общеевропейской системы правового регулирования налогов, сохраняющей то лучшее, что существует в национальном праве и правоприменении.

***Решения Суда Европейских сообществ.*** Активным участником процесса формирования европейского налогового права является Суд ЕС, оказывающий сильное влияние на применение интеграционного налогового права в национальных правовых системах. В соответствии с учредительными договорами и актами вторичного права Суд имеет исключительную компетенцию в толковании их положений, а также норм налогового права, создаваемых институтами Сообществ.

Количество дел, рассмотренных Судом ЕС по налоговым опросам, исчисляется десятками. Предметом его внимания являются прямые иски и иски, направленные судами государств-членов в преюдициальном порядке. Весь этот обширный перечень налоговых дел можно разделить на две категории:

1. решения Суда, дающие разъяснения норм интеграци­онного права, но не содержащие запретительных положений;
2. решения Суда, дающие разъяснения норм интеграционного права и содержащие запретительные положения.

К первой категории дел следует отнести, прежде всего, решения, в которых Суд разъясняет значение терминов, содержащихся в актах институтов ЕС. Например, в Деле № 102/86 Case № 102/86 (Judgment of the Court of 8 March 1988, *Apple* ли Pear *Development Council v. Commission of Customs and vise,* [1988] ECR 1443. (Reference for a preliminary ruling)), Суд дал определение термина «вознаграждение» (consideration), Изъяснив, что оплату поставки товаров следует понимать как вознаграждение при наличии прямой связи между поставкой Уваров и их оплатой. В Деле № С 86/89 (Case № С-186/89).

Ко второй категории дел следует отнести решения, в которых Суд, на основе соответствующих положений договоров, сформулировал запреты в форме принципов, применяемых к налоговым отношениям, возникающим в рамках ЕС в связи с любой деятельностью, результаты которой являются предметом налогообложения.

Запрет тарифных и нетарифных барьеров на границах внутри Сообщества, т.е.: а) запрет на взимание таможенных пошлин и иных обязательных платежей, имеющих равнозначный эффект (ст. 12 (н.н. ст. 25) Договора о ЕС); б) запрет на количественные ограничения импортируемых товаров или мер, имеющих равнозначный эффект (ст. 30, 34, 36 (н.н. ст. 29, 30) Договора о ЕС).

Суд ЕС ограничительно толкует положения ст. 36 и разъясняет возможности ее применения, исходя из необходимости сведения к минимуму любых действий государств-членов, направленных на ограничение принципа свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов. Показательно в этом смысле теперь уже классическое Дело № 120/' № 120/78, Judgment of the Court of 20 February 1979, (Reference for a preliminary ruling)). Решение по делу «Cassis de Dijon» имело три важных следствия: во-первых, Суд сформулировал определение препятствий свободной торговле, дав расширительное толкование положениям ст. 30 (н.н. ст. 28) и ст. 37 (н.н. ст. 31) Договора о ЕС; во-вторых, Суд определил перечень обстоятельств, оправдывающих ограничения (justifications) в применении положений Договора о ЕС. Это разъяснение, сформулированное Судом, получило название «rule of reason» (правило здравого смысла); в-третьих, Суд установил определенные ориентиры для Комиссии в работе по подготовке единых коммерческих и технических правил торговли внутри Сообщества. Для Суда основным критерием в принятии решения о наличии или отсутствии ограничений свободы перемещения является правовой режим местных и иностранных (из других государств-членов ЕС) субъектов правоотношений. Если он одинаков, то нарушения принципа нет, если же различен — это основание для изучения обстоятельств дела с точки зрения запрета тарифных и нетарифных барьеров для свободного движения товаров, лиц, услуг и капиталов.

Например, в Деле VC-69/88 (Case № С-69/88, Judgment of the Court of 7 March .990, *H, Krantz GmbH &, Co. v. Ontvanger der Directe Belastingen Netherlands State,* [1990] ECR 1-583. (Reference for a preliminary ruling)) предметом рассмотрения Суда ЕС был вопрос о соответствии положений налогового законодательства Нидерландов (Tax Recovery Act), закрепляющих право налогового инспектора налагать арест (с последующей конфискацией) на движимое имущество налогоплательщика, не выполняющего налоговые обязательства, даже если он не является собственником этого имущества, но оно использовалось в про­чее производства.

Немецкая компания Krantz GmbH поставила оборудование голландской фирме, которая, не успела полностью оплатить его, обанкротилась, и ее движимое имущество, в том числе и немецкое оборудование, было конфисковано Налоговой службой Нидерландов в счет уплаты налоговой задолженности. Krantz GmbH обратилась в Суд с иском о признании данного положения налогового законодательства Нидерландов несовместимым с принципом свободы внутри Сообщества, т.к. наличие в налоговом законодательстве такой налоговой санкции сдерживает развитие торговых отношений на условиях рассрочки платежа. Paссмотрев обстоятельства дела, Суд установил отсутствие какого-либо нарушения принципа свободы торговли, поскольку норма национального закона применяется в равной степени и к местным, и к импортным товарам. По мнению Суда предусмотренная в налоговом законе санкция за невыполнение налоговых обязательств не может быть препятствием для торговых партнеров Нидерландов в других государствах-членах ЕС.

Запрет дискриминации по признаку национальности и происхождения (ст. 6 (н.н. ст. 12) Договора о ЕС)

Положения Договора о ЕС, в частности ст. 6 и другие были интерпретированы и разъяснены Судом в ряде дел, пред­метом рассмотрения которых являлись споры о соответствии норм национального налогового законодательства праву ЕС в связи с налогообложением физических и юридических лиц, получающих доход на территории других государств-членов. Например, в Деле № 279/93 (Case № С-279/93, Judgment of the Court of 14 February 1995, *Finanzamt Koln-Altstadt v. Roland Schumacker,* [1995] ECR 1-225. (Reference for a preliminary ruling)) Суд ЕС рассматривал в преюдициальном порядке иск, направленный финансовым судом ФРГ на предмет выявления соответствия некоторых положений немецкого налогового законодательства ст. 48 (н.н. ст. 39) Договора о ЕС.

Истец г-н Шумакер, бельгийский гражданин, постоянно проживающий в Бельгии, получал большую часть своего дохода наемного работника в Германии, где этот доход в соответствии с принципом территориальности и облагался на основании норм международного налогового права налогом на заработную плату. При этом на него не распространялось действие налоговых льгот (личных налоговых скидок на получаемый доход и «семейных» скидок), поскольку такие льготы в соответствии с налоговым законодательством ФРГ устанавливались лишь в отношении резидентов.

Рассмотрев относящиеся к делу обстоятельства, Суд констатировал отсутствие каких-либо существенных различий фактического положения резидентов и истца, получающих свой доход в форме заработной платы на территории ФРГ. По мнению Суда, отказ г-ну Шумакеру в предоставлении налоговых льгот, аналогичных тем, которые получают резиденты, является дискриминацией, а соответствующие положения национального налогового законодательства противоречат Договору о ЕС.

***Международный договор.*** Место договора в системе источников налогового права ЕС определяется значением внешней торговли для развития экономики государств-членов и ЕС в целом, а также их участием в международном разделении труда. Среди международных договоров наибольший интерес, с точки зрения их влияния на регулирование налоговых отношений, представляют: а) учредительные договоры ЕС, определяющие основы налогового права Сообществ; б) договоры об избежании двойного налогообложения, заключаемые государствами-членами на двусторонней основе; в) конвенция об устранении двойного налогообложения в связи с корректировкой (уточнением размеров) прибыли ассоциированных предприятий.

а) Учредительные договоры содержат нормы прямого действия и те налоговые положения, на основе которых принимаются регламенты и директивы Совета по налоговым вопросам, а также складывается практика Суда ЕС, направляющая развитие правоприменительной деятельности в сфере налоговых отношений в государствах-членах ЕС.

б) Предметом двусторонних договоров государств-членов является проблема двойного налогообложения, которую договаривающиеся стороны решают, закрепляя в соглашениях принципы и механизм взаимного учета налоговых платежей. Наличие проблемы двойного налогообложения обусловлено особенностями налогового законодательства государств, в силу чего один и тот же налогоплательщик может дважды уплачивать налог, поскольку и по праву страны, гражданином которой он является, и по праву государства, на территории которого он получил доход, он рассматривается как налогоплательщик и подлежит налогообложению в соответствии с национальным налоговым законодательством. Двусторонние договоры об избежании двойного налогообложения позволяют решать такого рода проблемы.

Большинство государств-членов ЕС при заключении двусторонних налоговых договоров ориентируется наТиповой договор **ОЭСР,** разработанный в рамках Европейской организации по экономическому сотрудничеству и развитию. Наряду с типовым договором ОЭСР существуют Типовой договор США, Типовой договор ООН, которые, как правило, используются при составлении двусторонних договоров между европейскими государствами и третьими странами. В конечном итоге выбор зависит от договоренности сторон.

в) Конвенция об устранении двойного налогообложения в связи с корректировкой (уточнением размеров) прибыли ассоциированных предприятий.

Конвенция № 90/463/ ЕЕС, подписанная в 1990 г. двадцатью государствами-членами ЕС, получила название Арбитражной конвенции, поскольку предусматривала арбитражную процедуру рассмотрения споров, возникающих в связи с двойным налогообложением взаимосвязанных компаний находящихся в разных государствах-членах ЕС.

Принятая на пятилетний срок Конвенция вступила в силу лишь с 1 января 1995 г. после ее ратификации парламентами государств-членов. По сравнению с директивами о слиянии и о материнских и дочерних компаниях нормы, предусмотренные Конвенцией, оказались менее эффективными в решении проблемы гармонизации правового регулирования избежания двойного налогообложения доходов европейских компаний.

***Правовая доктрина.*** Правовая доктрина ЕС — понятие условное, представляющее собой совокупность теоретических представлений о целях, принципах и правовых формах европейской интеграции. Если в государствах доктрина складывается из профессиональных представлений признанных авторитетов в области национального права и, как правило, формируется в течение мно­гих десятилетий, то в процессе формирования европейском правовой системы функцию доктрины сегодня выполняют экспертные заключения ведущих европейских специалистов, приглашаемых в специально создаваемые комитеты и комиссии ЕС с целью анализа действующего законодательства и подготовки рекомендаций для определения принципов и содержания, новых актов Европейских сообществ. Создаваемые таким образом экспертные группы не выполняют традиционную функцию комитетов и комиссий парламентов государств-членов. Доклады, подготавливаемые ими, представляют собой не проекты актов органов ЕС, а теоретическое обоснование и рекомендации для правовой политики ЕС во всех областях интеграции. Не является исключением и сфера налоговых отношений. Принятию всех основных решений органов ЕС в области налогов предшествовала обширная экспертная работа веду европейских специалистов, оказавшая большое влияние определение принципов правовой политики этого направления европейской интеграции. Одним из важнейших принципов' определенных на уровне экспертов и рекомендованных органам ЕС, был вывод о невозможностиунификации и целесообразности гармонизации налогового законодательства государств-членов. Опираясь на этот основополагающий тезис, были определены конкретные цели и принципы налоговой политики ЕС.

**2. Правовые основы налоговой системы ЕС.**

***Понятие налоговой системы. Виды налогов.*** Налоговая система ЕС представляет собой совокупность обязательных платежей налогового характера, взимаемых в бюджет Сообщества. Понятие налоговой системы в нормативных актах ЕС не определяется, а в научной литературе о налогах обычно говорится как о важнейшем источнике формирования «собственных ресурсов» («own resources») Европейского Сообщества. Налоги являются частью системы «собственных ресурсов», без определения которой сложно представить себе место налогов в бюджете ЕС.

Изначально Европейские сообщества (ЕЭС и Евратом) финансировались, как и любая международная организация, и счет взносов государств-членов, что и определялось в ст. 200 Сговора о ЕЭС. Каких-либо автономных налоговых источников формирования бюджетов ЕЭС и Евратома Договоры 1957 г. не предусматривали. Иначе обстояло дело с ЕОУС, Договор об учреждении которого (1951 г.) предусматривал два собственных источника формирования бюджета: 1) займы, размещаемые на рынке (ст. 49); 2) налог на продажи (sales tax) угля и стали, а также их производных в государствах-членах ЕОУС - ст. 49.

Налог в отличие от займа представляет собой постоянный источник формирования бюджета ЕОУС. На основании ст. 502 Договора о ЕОУС он ежегодно взимается с продажи угля и стали в соответствии с их средней стоимостью по ставке специально не установленной Советом. В развитие ст. 502 основные положения по установлению и взиманию данного налога были изложены в Решении 2-52 от 13 декабря 1952 г. Данное Решение наряду другими вопросами предусматривало, что налог рассчитывается в единицах Европейского платежного союза (Payment Union), привязанных к золотому содержанию доллара США. Это было установлено для того, чтобы избежать ситуации, когда при общей налоговой ставке разница в курсенациональных валют государств-членов может привести к различным по размерам налоговых платежей ставкам угляи стали. В дальнейшем в процессе развития валютной политики и принятия новых расчетных единиц в отношении порядка исчисления налога принимались специальные решения. Например, Решение Комиссии № 75/3289 от 18 декабря 1975 г. Решение Комиссии № 80/3334 от 19 декабря 1980 г. и др. Ставка налога изменялась в зависимости от экономичес­кой конъюнктуры (при спаде производства — снижение ставки налога) и предполагаемых расходов ЕОУС. С 1967 г. часть расходов ЕОУС стала покрываться за счет общего бюджета ЕС, что позволило поддерживать ставку налога на сравнительно низком уровне.

Принципиальные изменения в системе финансирования Европейских сообществ произошли после одобрения концепции «собственных ресурсов» и принятия институтами ЕС ряда правовых актов. Первым и основополагающим среди них стало Решение Совета № 70/243 от 21 апреля 1970 г., установившее структуру системы собственных финансовых ресурсов Сообществ: 1) сельскохозяйственные налоги, взимаемые в ЕС; 2) таможенные пошлины, взимаемые на внешних границах ЕС; 3) процентные отчисления от НДС, собираемого государствами-членами.

Концепция "собственных ресурсов" и соответствующее ее отражение в правовых актах ЕС предполагали закрепление финансовой самостоятельности и усиление наднационального характера Сообщества.

Частью принятых мер стал отказ от взносов государств-членов в бюджет ЕС. Это должно было помочь разрешить ряд политических и экономических проблем в отношениях между теми государствами, которые считали, что их финансовые выгоды от участия в ЕС неизмеримо меньше (по сравнению другими участниками), нежели их денежные взносы в бюджет Сообществ. Однако решение об отказе от взносов государств-членов не позволяло ЕС выдерживать один из своих основных принципов финансовой системы — запрет дефицита бюджета Сообществ. И уже в 1985 г. Решением Совета, дополняющим и меняющим Решение 1970 г., был установлен четвертый из «собственных ресурсов» — фиксированный процент от ВНП (GNP) государств-членов. Четвертый источник — это измененная форма существовавших взносов государств-членов. Иногда его называют прямым налогом на доходы государств. Однако такое название вряд ли оправданно, поскольку этот обязательный платеж не имеет налоговой природы и, при всей его безусловной значимости с точки зрения финансов ЕС, не являйся частью налоговой системы Сообщества, а поэтому не будет рассматриваться в рамках настоящей главы.

Думается, что налоговую систему ЕС можно представить в виде следующей классификации налоговых платежей: 1) сельскохозяйственные налоги; 2) таможенные пошлины; 3) НДС (процентные отчисления); 4) подоходный налог с физических лиц, работающих в органах и аппарате ЕС.

**Сельскохозяйственные налоги** охватывают следующие виды обязательных платежей: а) налог на импортируемую и экспортируемую сельскохозяйственную продукцию в (из) государства, не члены ЕС; б) налог на сахар, уплачиваемый компаниями, производящими сахар в государствах-членах ЕС; в) налог на изоглюкозу (isoglucose), уплачиваемый наряду с налогом на сахар.

Среди этих трех обязательных платежей налоги на импортируемую и экспортируемую сельскохозяйственную продукцию были исторически первыми. Они рассматривались как средство проведения единой сельскохозяйственной политики как собственный источник бюджета Сообществ. Такой подход нашел свое закрепление в решениях Совета о финансировании общей сельскохозяйственной политики ЕЭС и о создании общих рынков хлебных злаков, мяса птицы, свинины, яиц, фруктов, овощей и вина. Суть сельскохозяйственного налога на экспортируемую продукцию может быть раскрыта на примере налога на импорт зерна: налог взимается с импортируемого ряда, если мировые цены ниже цен, предлагаемых производителями зерновых, культур государств-членов ЕС. Налог представляет собой разницу суммы между ценой производителя и ценой импортного зерна. Таким образом, обеспечивается доход в бюджет ЕС, защищаются интересы производителей ЕС и общий рынок зерновых культур, установленные и регламентируемые решениями Совета. Налог на экспортируемую сельскохозяйственную продукцию имеет своей целью помимо обеспечения прямых поступлений в бюджет ЕС удерживать государства-члены в рамках единой сельскохозяйственной политики Сообществ. Сумма, взимаемая в качестве налога, представляет собой разницу между мировыми ценами, которые в этом случае выше цен ЕС и согласованным уровнем цен в Сообществах на эту продукцию.

Особенность налогов на импортируемую и экспортируемую продукцию заключается в том, что сфера их применения и ставки определяются в рамках механизма общей сельскохозяйственной политики (CAP), а порядок их исчисления и уплаты регулируется Таможенным кодексом ЕС. По сути своей эти налоги не что иное, как таможенные пошлины на продовольственные товары.

Сельскохозяйственные налоги могут использоваться также и для введения ограничений на производство определен­ных видов продукции. Например, в 1977 г., для определенных решением Совета производителей, был введен так называе­мый налог общей ответственности (co-responsibility levy) на молоко и молочные продукты. Законность и обоснованность налога нашли свое подтверждение в решении Европейского Суда по Делу № 138/78 (Case № 138/78, Judgment of the Court of 21 February 1979, *Hans-Markus Stolting v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas,* [1979] ECR 713. (Reference for a preliminary ruling)).

**Таможенные пошлины,** взимаемые в ЕС, выполняют преимущественно протекционистскую функцию и имеют две основные формы: 1) антидемпинговые пошлины; 2) компенсационные пошлины.

Антидемпинговые пошлины по сравнению с компенсационными применяются более часто, можно сказать, регулярно.

Таможенные пошлины устанавливаются на внешних границах ЕС в отношении импортируемых и экспортируемых товаров и определяются с учетом следующих характеристик тарификации товаров; а) происхождения товаров; в) количества товаров; г) таможенной стоимости товаров; д) тарифной ставки.

Тарификация товаров осуществляется на основе **комбинированной номенклатуры товаров,** где каждый вид имеет соответствующий код. Происхождение и таможенная стоимость товаров — характеристики, вызывающие много вопросов и споров, определяются в Таможенном кодексе ЕС (ст. 24, § 1 ст. 29; § 1 ст. 31).

Тарифные ставки устанавливаются в соответствии с единым реестром ЕС — Единым таможенным тарифом (ЕТТ). Правовую основу применения таможенных пошлин составит обширное законодательство ЕС, международные соглашения ЕС о свободе торговли и Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), участником которого являются европейские сообщества. Фактически таможенное право ЕС надставляет собой извлечения и даже обширные заимствования из актов международного таможенного права, и прежде всего ГАТТ. Это видно не только при текстовом сравнении соответствующих правовых актов, но и из практики их применения. Например, в случае если таможенную стоимость томов по каким-либо причинам невозможно определить в соответствии с положениями Таможенного кодекса ЕС, то вопрос решается на основе принципов ГАТТ (§ 1 ст. 31 Таможенного кодекса ЕС).

В силу того, что создание Таможенного союза было одной из тех из первых и важнейших задач интеграции европейских государств подписавших Учредительные договоры, за проведшие десятилетия было создано таможенное право ЕС, основные источники которого можно представить следующим образом: 1) Договор о ЕС (ст. 9, 12; н.н. ст. 23, 25); 2) Таможенный кодекс, принятый в форме Регламента Совета ЕС (№ 2913/92 от 2 декабря 1992 г.); 3)  Регламент Комиссии № 2454/93 от 2 июля 1993 г., устанавливающий порядок применения Таможенного кодекса и, по сути, дополняющий Регламент Совета; 4) Решения Суда ЕС по таможенным вопросам.

**Налог на добавленную стоимость (НДС).** Наличие налога на добавленную стоимость в налоговой системе государства является обязательным условием его присоединения к ЕС, т.к. финансовые поступления от НДС составляют один из основных источников формирования бюджета Сообщества. НДС учреждается в государствах-членах, которые и определяют размеры его налоговой ставки в пределах, предписанных интеграционным законодательством (ст. 12 Шестой директивы о НДС). Доходы, поступающие от НДС в бюджет ЕС, представляют собой установленную решением Совета единую процентную ставку к ставке НДС в государствах-членах. Объект обложения определяется интеграционным законодательством. В соответствии с Шестой директивой обложению НДС подлежат: 1) поставки товаров и предоставление услуг на территорию государства-члена, осуществляемые налогоплательщиками (taxable person) на основе вознаграждения; 2) приобретение коммерческихтоваров, пересекающих границы государств-членов; 3) импортирование товаров из стран, находящихся вне пределов таможенной территории ЕС.

Применение НДС к поставкам товаров на территории государств-членов возможно лишь при наличии ряда условий, перечень которых закрепляется в интеграционном законодательстве, в частности в Шестой директиве о НДС. К этим условиям относятся: а) поставляемые товары должны быть объектом (предметом) НДС и не входить в перечень товаров, не подлежащих обложению данным налогом (ст. 13—16, ст 28-N) б) поставка товаров должна осуществляться лицом, имеющим статус налогоплательщика (taxable person) (ст. 2, 4); в) поставка товаров должна быть частью экономической деятельности (economic activity) лица, имеющего статус налогоплательщика (ст. 2, 4); г) поставка товаров должна осуществляться или планироваться на основе вознаграждения (for consideration) (ст. 2, 11).

Применение НДС в отношении товаров, пересекающих границы государств-членов внутри ЕС осуществляется на основе принципа **destination-based tax,** т.е. НДС взимается по месту назначения товара, в стране, куда он ввезен. Платель­щиком является лицо, которому товар был поставлен в качестве импорта. Исключение составляют некоторые виды товаров (товары, приобретаемые по почте, подакцизные товары (excise goods) и некоторые новые виды транспорта (new means of transport), в отношении которых действует принцип **origin-based tax,** т.е. уплата НДС осуществляется по месту «производства».

Применение НДС в отношении товаров, импортируемым из стран, находящихся вне пределов таможенной территории ЕС, осуществляется в соответствии с процедурой, аналогичной процедуре взимания таможенной пошлины с импортируемых товаров.

НДС представляет собой основной вид косвенных налога,согласованное регулирование которого в рамках ЕС является необходимым условием общего рынка. Поэтому в отношении НДС органы Сообществ приложили особые усилия с тем, что бы создать единый правовой механизм его функционирования.

Правовую основу НДС составляют: 1) Договор о ЕС (ст. 99; н.н. ст. 90—93); 2) Директивы Совета о НДС; 3) РешенияСуда ЕС по вопросам, связанным с применением НДС.

Среди статей Договора о ЕС, составляющих правовую основу законодательства ЕС о косвенном налогообложении, особое место занимает ст. 99 (н.н. ст. 93):

«Совет, по предложению Комиссии и после консультаций европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, утверждает единогласным решением нормы, регулирующие процесс гармонизации законодательства о налоге с оборота, акцизных сборах и других формах косвенного налогообложения в той мере, в какой эта гармонизация необ­ходима для создания и функционирования внутреннего рынка».

Именно на эту статью опиралась Комиссия, предпринимая недюжинные усилия для сближения позиций государств-членов в вопросе о введении универсального косвенного налога, который бы изменил и упростил сложившуюся в государствах систему исчисления налога с оборота. После долгих прокруток этого вопроса на уровне экспертов Совет принял по предложению Комиссии более пятнадцати директив о НДС.

**Подоходный налог с физических лиц, работающих в органах и аппарате ЕС.** Этот налог был учрежден Протоколом о привилегиях и иммунитетах ЕС от 8 апреля 1965 г. и предусматривает, что должностные лица и другие служащие Сообществ «подлежат обложению в пользу Сообществ налогом на заработную плату и вознаграждения, выплачиваемые им Сообществами» (ст. 13).

Механизм и порядок взимания подоходного налога определяются Регламентом Совета № 260/68 от 29 февраля 1968 г. Налог взимается по прогрессивной шкале в размере от 5 до 13% и поступает в доход Сообществ. В соответствии со ст. 13 Протокола о привилегиях и иммунитетах ЕС должностные лица, служащие Сообществ освобождаются от уплаты национальных слогов с вознаграждений и иных выплат, осуществляемых им в процессе работы.

***Правовое регулирование налогов.*** Правовое регулирование налогов в ЕС во многом определяется сложившимися подходами к проведению интеграционной налоговой политики и выбором наиболее эффективных правовых средств достижения целей Сообществ, установленных в ст. 2 и ст. 3 Договора о ЕС. **Государственный налоговый суверенитет** является той частью государственного суверенитета, в отношении передачи которого государства-члены проявляют наибольшую сдержанность. Это связано не только с тем, что налоги являются важнейшей составляющей финансовой системы государства, но и тем, что они устанавливаются, изменяются и контролируются национальным Парламентом. Это закрепляется в конституциях государств-членов как важнейший принцип национального налогового права. Европейский парламент не обладает соответствующими полномочиями. В то же время создание единого рынка невозможно без единых стан­дартов в сфере налогообложения государств- членов ЕС.

Решение задачи устранения налоговых барьеров при пересечении границ товаров и услуг государств-членов требовало гармонизации национального законодательства и создания интеграционной правовой базы, прежде всего в сфере **косвенного налогообложения** (НДС, индивидуальные акцизы, тамо­женные пошлины). В значительной степени эта задача была решена путем принятия соответствующих регламентов и директив Совета и Комиссии.

По мере расширения интеграционной правовой базы в сфере косвенного налогообложения государства-члены все меньше уступали ЕС свой суверенитет в области **прямого налогообложения.**

В отличие от косвенных налогов, гармонизации которых Договоре о ЕС было посвящено пять статей (ст. 95—99, н.н. ст. 90—93), прямые налоги и соответствующее законодательство не упоминаются непосредственно в Договоре как предмет гармонизации. Единственной статьей Договора, которая может рассматриваться в качестве правовой основы соблюдения законодательства в этой области, является ст. 94, предусматривающая общие положения механизма гармонизации, в том числе и в отношении налогового законодательства:

«*Совет, по предложению Комиссии и после консультации с Европейским парламентом и с Экономическим и социальным комитетом, принимает единогласно директивы о сближении таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование внутреннего рынка»*.

Правовую основу механизма сближения законодательства государств-членов создает и ст. 100-А (н.н. ст. 95), предусматривающая право Совета принимать «меры для сближения законодательных норм, положений и актов исполнительной власти государств-членов, которые имеют своей целью создание я функционирование внутреннего рынка» (§ 1 ст. 100-А; н.н. ст. 95). Меры, вырабатываемые Советом, облекаются в соответствующую, обязательную для государств-членов, правовую форму. Обычно такие решения принимаются в форме регламента или директивы. Однако этот параграф статьи Договора «не применяется к положениям в области налогообложения»: § 2 ст. 100-А (н.н. п. 2 ст. 95), оставляя, таким образом, для сближения законодательства по прямым налогам лишь одну правовую форму — директиву.

На сегодняшний день на основе ст. 100 органы ЕС приняли лишь две директивы, направленные на сближение законодательства государств-членов в области прямого налогообложения. Соответственно основная нагрузка по регулированию прямых налогов в ЕС по-прежнему возлагается на национальное законодательство государств-членов.

Развитие Сообществ дает многочисленные примеры гибкого подхода к регулированию вопросов, в отношении которых государства-члены не готовы принять единых норм интеграционного права. Если же такие нормы принимались или зак­идывались в учредительных договорах, а сложность их реализации и невысокая эффективность применения требовали просмотра и определенной уступки национальному правопорядку, соответствующие коррективы вносились в первичное Право ЕС.

Примером такого гибкого подхода и изменения соотношения национальных правовых актов и актов ЕС в регулировании торговых вопросов стало введение Маастрихтским договором положения (н.н. ст. 58) по упразднению ст. 67 Договора о ЕЭС

Устранение ограничений означало необходимость принятия гармонизированных норм, создающих единый налоговый регулятор безотносительно статуса резидента и нерезидента, а также места расположения источника получения доходов от инвестиций

Сужение национальной налоговой юрисдикции в этих вопросах не только ограничивало налоговый суверенитет государств-членов, достаточно серьезно усеченный в сфере косвенного налогообложения, но, к сожалению, и не создавало необходимых юридических условий для борьбы с уклонением от уплаты налогов. Национальное налоговое законодательство и сложившаяся правоприменительная практика, учитывающие особенности каждого государства, более эффективно справляются с этой задачей, хотя интернационализация экономи­ческой деятельности и транснациональный характер многих хозяйствующих субъектов государств-членов требуют создания единого правового механизма. Такой механизм будет формироваться путем принятия правовых актов Совета, Комиссии, решений Суда ЕС, а также сближения национального законодательства государств-членов.

Подтвердив незыблемость принципа свободного движения капиталов и платежей, ст. 73-D (н.н. ст. 58) восстановила ограниченную в свое время ст. 67 Договора о ЕЭС компетенцию государств-членов:

*А) «применять относящиеся к делу положения их налогового законодательства, которые устанавливают различия между налогоплательщиками, находящимися в неодинаковых условиях, относительно их налогового домициля или относительно, места вложения их капиталов;*

*В) принимать все необходимые меры, по предотвращению нарушений национальных законов и актов исполнительной власти, особенно в области налогообложения и тщательного контроля за деятельностью финансовых учреждений, или устанавливать процедуру декларирования данных о движении капитала для административных и статистических целей, и принимать меры, которые являются оправданными с точки зрения публичного порядка или государственной безопасное».*

Таким образом, ст. 73-D (н.н. ст. 58) закрепила право государств-членов сохранять различный налоговый режим резидентов и нерезидентов, а также доходов от инвестиций, полученных в государстве постоянного пребывания налогоплательщика или за границей. Соответствующие положения содержатся в национальном налоговом законодательстве каждого государства-члена ЕС.

Косвенное налогообложение во многом регулируется регламентами и директивами Совета и КЕС. Прямое налогообложение в значительной степени по-прежнему регламентируется национальным законодательством государств и в меньшей мере директивами органов ЕС. Наиболее активно применяемой правовой формой являются решения Суда ЕС, установившие запреты на дискриминацию в налогообложении нерезидентов и доходов, полученных за границей. Например, решение № 279/93 (Schumacker Case), Решение № С-204/90 (Case №С-204/90, Judgment of the Court of 28 January 1992, *Hanns-Martin Bachmann v. Belgian State,* [1992] ECR 1-249. (Reference for a preliminary ruling)), Решение № 270/83 (Case № 270/83, Judgment of the Court of 28 January 1986, *Commission of the European Communities v. French Republic,* [1986] ECR 273.) и др.

Особенность правового регулирования налогов на уровне Сообществ состоит в том, что в его основу положен **принцип гармонизации национального налогового законодательства.** Гармонизация налогового законодательства государств-членов осуществляется в процессе создания и применения различных правовых форм, в которые облекаются нормы интеграционного права, создаваемые органами ЕС.

Гармонизация национального законодательства идет по двум направлениям:

1) применение норм права ЕС, содержащихся в юридических актах прямого действия. Например, в учредительных Договорах и регламентах Совета;

2) принятие обязательных решений, направляющих нормотворческую деятельность национальных государственных органов по гармонизации законодательства государств-членов. Например, директив Совета и Комиссии и решений Суда ЕС, принятых в преюдициальном порядке.

Акты, принятые в рамках первого направления, оказывают воздействие на национальное право так же, как и любой национально-правовой акт: парламентский закон, акт делегированного законодательства и т.д., т.е. устанавливают новые правовые нормы.

Акты, принятые в рамках второго направления, имеют значительные особенности и являются определяющими в правовом механизме гармонизации национального законодательства государств-членов. Особое место среди них занимает **Директива.**

**1. Директива в правовом механизме гармонизации законодательства, регулирующего косвенные налоги в государствах-членах ЕС.**

Директивы, гармонизирующие национальное законодательство в области косвенного налогообложения, можно представить в виде двух групп: а) директивы в отношении акцизов; б) директивы в отношении НДС.

**а) Директивы в отношении акцизов.** В соответствии с программой гармонизации законодательства, определенной в Белой книге 1985 г., 19 октября 1992 г. был принят ряд директив: Директива Совета № 92/78/СЕЕ об изменении директив № 72/464/СЕЕ о налогах на табачные изделия (кроме налога с оборота); Директива Совета № 92/79/СЕЕ о сближении ставок налога на сигареты; Директива Совета № 92/80/СЕЕ о сближении ставок налога на иные, нежели сигареты, табачные изделия; Директива Совета № 92/81/СЕЕ о гармонизации структуры налогов на минеральные масла; Директива Совета № 92/82/СЕЕ о сближении ставок налогов на минеральные масла; Директива Совета № 92/83/СЕЕ о гармонизации структуры налогов на алкоголь и алкогольные напитки; Директива Совета № 92/84/СЕЕ о сближении ставок налогов на алкоголь и алкогольные напитки.

**Табачные изделия** стали первым видом товаров, в отношении которых были приняты **директивы,** направленные на гармонизацию **акцизов:** Директива № 72/464/СЕЕ от 19 декабря 1972 г. и Директива № 79/32/СЕЕ от 18 декабря 1978 г. Они определили основные понятия и принципы налогообложения табачных изделий (сигар; сигарил; сигарет; трубочного табака). Директива № 92/78/СЕЕ внесла изменения в эти две директивы.

Основным предметом гармонизации стала структура налога, в частности объект налогообложения и налоговые ставки. В соответствии с установленным порядком каждые два год Совет ЕС вправе пересматривать структуру и ставки по акцизным налогам.

Вторым видом товаров, в отношении которых были приняты директивы, направленные на гармонизацию, стали **минеральные масла** (huiles minerales). Налогообложение акцизами минеральных масел регламентируется двумя Директивами: № 92/81/СЕЕ и № 92/82/СЕЕ и Решением Совета № 92/510/СЕЕ от 19 октября 1992 г. о полномочиях государств-членов по сохранению сниженных ставок или освобождении от налогообложения минеральных масел, применяющихся для определенных целей.

Третий вид товаров, в отношении которых были приняты директивы, направленные на гармонизацию акцизов, стали **алкогольные напитки.**

Налогообложение алкогольных напитков регламентируется двумя Директивами, гармонизирующими структуру акцизов (№ 92/83/СЕЕ) и ставки акцизов (№ 92/84/СЕЕ). Директивы применяются в отношении: пива; вина; смешанных напитков; винного спирта.

Для всех продуктов/товаров, перечисленных в Директиве № 92/83/СЕЕ, предусматривается единая форма налогообложения — взимание акциза. Каждому виду алкогольных напитков в директиве отводится отдельная статья. Перечень алкогольных напитков, содержащихся в Директиве, тесно при­вязан к Комбинированной номенклатуре товаров. Например, винный спирт определяется в Директиве с отсылкой к номерам 2207 и 2208 номенклатуры (N.C.). Аналогичный подход выдерживается и в отношении других спиртных напитков (ст. 11, ст. 17 и др.).

В блоке принятых в 1992 г. директив о гармонизации зако­нодательства об акцизах особое место занимает Директива Совета № 92/12/СЕЕ от 25 февраля 1992 г. об общем режиме, хранении, движении и контроле за товарами, облагаемыми акцизом.

Если структура и минимальные ставки акцизов на табак, Минеральные масла и алкогольные напитки являются предметом регулирования специальных директив, применяемых к отельным видам товаров, то определение налоговой задолженности и порядка взимания акцизов регулируется едиными давилами, установленными для всех видов товаров Директивой № 92/12/СЕЕ от 25 февраля 1992 г., с изменениями Директивы № 92/108/СЕЕ.

Директива № 92/12 устанавливает режим товаров, облагаемых акцизом и другими косвенными налогами, относящихся прямо или косвенно к потреблению этих товаров, и не затрагивает налог на добавленную стоимость и налоги, вводимые Сообществом (ч. 1 ст. 1). Имея своей целью установление общего режима, порядка хранения, перемещения и контроль за определенными подакцизными товарами «на уровне Сообщества» (ст. 3), Директива подробно регламентирует те стороны возникающих правоотношений, которые по-разному регулируются или вовсе не отражаются в законодательстве государств-членов.

По своему содержанию Директива сравнима с налоговым законом государства, устанавливающим порядок уплаты акцизов. Отличие по существу заключается лишь в том, что элементы налога, устанавливаемые национальным законом Директиве регулируются двумя видами правовых норм: а) нормами, устанавливающими определенные правила поведения, т.е., по сути, нормами прямого действия, но формально требующими имплементации путем принятия соответствующих национальных законов; б) отсылочными нормами, адресующими к действующему налоговому законодательству государств-членов. Например, порядок исчисления акцизов и налоговый период регулируются законодательством государств-членов. Объект, предмет налогообложения, налоговые льготы устанавливаются Директивой. Некоторые элементы налога регулируются и нормами ЕС и нормами национальных законов. Например, субъекты налоговых правоотношений, ставки ак­цизов, порядок, способы и сроки уплаты налогов. Именно эти "комбинированные" статьи Директивы представляют особый интерес с точки зрения правового механизма гармониза­ции законодательства государств-членов, регулирующего акцизы.

**б) Директивы в отношении НДС.** На момент вступления в силу Римского договора для налога с оборота, взимаемого в государствах-членах, было характерно: а) многообразие налоговых ставок; б) различия в структуре самого налога.

За исключением НДС, взимаемого во Франции, в других государствах-членах применялись различные системы исчисления этого налога. Такое многообразие подходов и стало одним из оснований для ст. 95 Договора, призванной нейтрализовать отрицательное воздействие «разнообразия» на товарообмен внутри ЕС.

Сообщество наметило и осуществило ряд мер, направленных на преодоление различий в функционировании налога с оборота и возникающих в связи с этим сложностей в товарообмене в рамках ЕС.

Вкратце проект решения этой проблемы можно представить в виде следующих этапов:

1) различие структуры налога с оборота и налоговых ставок в государствах-членах нивелировалось системой компенсационных выплат при пересечении границ;

2) гармонизация структуры налогов с сохранением различия в налоговых ставках и отлаженной системой компенсаций границ;

3) утверждение единой структуры налога, гармонизация налоговых ставок и отмена системы компенсаций. И как следствие этого — единое налоговое пространство в отношении налога с оборота.

Осуществление этого плана нашло свое выражение в принятии серии директив: Первая директива Совета № 67/227/ЕЕС 1967 г. о гармонизации законодательства государств-членов о налогах с оборота; Вторая директива Совета № 67/322/ЕЕС от 11 апреля 1967 г. о гармонизации законодательства государств-членов о налогах с оборота — структуры в процедурах по применению общей системы НДС; Третья директива Совета № 69/463/ЕЕС от 9 декабря 1969 г. о гармонизации законодательства государств-членов о налогах с оборота — введение налога на добавленную стоимость в государствах-членах. Эта директива разрешает Бельгии и Италии отложить введение НДС до 1 января 1972 г.); Четвертая директива Совета о НДС № 71/401/ЕЕС от 20 декабря 1971 г.; Пятая директива Совета о НДС № 72/250/СЕЕ от 4 июля 1972 г.;

Десятая директива Совета № 77/288/ЕЕС от 17 мая 1977 г. о гармонизации законодательства государств-членов о налогах с оборота — общая система налогообложения добавленной стоимости: единые условия исчисления налога.

Эти и другие директивы Совета, принятые позже, установили единый правовой режим НДС на территории государств-членов ЕС. Основополагающими среди них являются Первая, Вторая и Шестая директивы о НДС.

*Первая директива о НДС* учредила НДС в Сообществе и закрепила принципы его применения. Основные положения директивы можно представить тремя пунктами:

А) требование к государствам-членам заменить действующие налоги с оборота единой формой НДС;

В) закрепление принципа исчисления НДС, который отчается от действующей схемы исчисления налога с оборота;

С) определение порядка имплементации положений данной Директивы.

Вторая *директива о НДС* дополняла положения Первой директивы, конкретизируя порядок их реализации.

Первые директивы положили начало единой системе НДС. Однако целый ряд вопросов остался вне конкретного регулирования директив. В частности, определение сферы применения данного налога (номенклатуры товаров и услуг, в отношении которых действует НДС). В соответствии с Директивами, этот вопрос остался в компетенции государств-членов, которые самостоятельно и, естественно, без согласования с другими участниками ЕС определяли перечень товаров и услуг облагаемых НДС и исключаемых из сферы его действия.

В дополнение и во изменение первых директив Совет принял еще ряд решений, но лишь после принятия в 1977 г. *Шестой директивы* в развитии системы НДС произошли заметные изменения. Шестая директива, вобрав в себя опыт прошедших десяти лет, должна была заменить Вторую директиву и закрепить систему норм, определяющих единый механизм функционирования НДС на уровне государств-членов и ЕС. Основные задачи, поставленные при принятии Шестой директивы, были решены, но она по-прежнему считается основополагающим актом Сообщества в системе правового регулирования НДС. Впоследствии Шестая директива неоднократно изменялась и дополнялась, так же как и закрепленная ею система общих правил функционирования налога на добавленную стоимость. Был принят целый ряд директив, призванных обеспечить регулирование различных вопросов, связанных с взиманием НДС.

Безусловно, важную роль в становлении и правильном применении системы правовых норм, регулирующих НДС, впрочем, как и в других областях европейского права, сыграли решения Суда ЕС.

Первое дело по НДС было рассмотрено в 1975 г. (Case № 111/75, Judgment of the Court of 20 May 1976, *Impresa Costruzioni comm. Quirino MaQalai v. Ferrovia del Renon,* (ECR 657. (Reference for a preliminary ruling)). Сейчас соответствующая судебная практика насчитывает десятки дел, рассмотренных Судом ЕС и охватывающих случаи нарушениянеправильного понимания положений директив о НДС. Например, при определении необходимых условий для применения НДС в отношении товаров, возникали споры о правильном толковании понятий «вознаграждение» (consideration), «экономическая деятельность» (economic activity) и других. Соответствующие разъяснения были даны Судом ЕС. Эти и иные решения, в которых Суд уточнял и дополнял законодательство НДС, являются неотъемлемой частью правовой основы налога, поскольку содержат положения, определяющие весь механизм правоприменения соответствующих директив.

**Директива в правовом механизме гармонизации законодательства**, **регулирующего прямые налоги в государствах-членах ЕС.** Цель налоговой политики в области прямых налогов — создание для компаний разных государств-членов в рамках общего рынка правовых условий, соответствующих аналогичным условиям внутреннего рынка. Одной из основных составляющих этой политики стало определение налоговых правил, которые, с одной стороны, являются нейтральными с точки зрения конкуренции в ЕС, а с другой стороны — повышают конкурентоспособность европейских компаний на международном уровне.

Предмет гармонизации составляют законы государств-членов, регулирующие подоходный налог, уплачиваемый юридическими лицами. Правовой основой принятия соответствующих решений Комиссии, и Совета является ст. 100 (н.н. ст. 94) Договора о ЕС, предусматривающая возможность гармонизации прямых налогов в той мере, в которой они прямо затрагивают создание и функционирование общего рынка. Налогообложение доходов физических лиц, таким образом, остается вне юрисдикции институтов ЕС, т.к. не является условием для создания единого европейского рынка. При этом косвенно, гармонизация прямого налогообложения компаний затрагивает доходы физических лиц, являющихся их акционерами и получающих часть своего годового дохода в форме распределяемых компанией дивидендов.

В целом гармонизация налогообложения доходов юридических лиц направлена на решение следующих задач:

а) устранение налоговых препятствий процессу концентрации организаций и предприятий и стимулирование, таким образом, создания транснациональных европейских компаний, способных более успешно конкурировать с компаниями третьих стран;

б) принятие общих подходов в отношении методов исчисления облагаемой базы корпорационных налогов и устранение Двойного налогообложения.

Для решения этих задач были приняты две директивы:

Директива Совета № 90/435/ЕЕС от 23 июля 1990 г. «Об общей системе налогообложения, применимой к материнским и дочерним компаниям в разных государствах-членах»; 2) Директива Совета № 90/434/ЕЕС от 23 июля 1990 г. «Об общей системе налогообложения, применимой к слияниям, разделениям, передаче активов и обмену акциями, в отношении компаний в разных государствах-членах». Позже эти директивы были дополнены Договором о принятии Австрии, Финляндиии Швеции и Решением Совета от 1 января 1995 г.

В качестве выводов по данному разделу можно отметить, что с одной стороны, налоговое законодательство государств-членов имеет серьезные различия и содержит нормы препятствующие формированию общих подходов, а затем и общих правил налогообложения доходов компаний, а это отрицательно влияет на их инвестиционные возможности, с другой стороны, налоговый суверенитет является той частью суверенитета, которую государства-члены готовы ограничить лишь в последнюю очередь. Принимая во внимание то, что государственный суверенитет в отношении косвенных налогов в значительной мере осуществляется совместно с ЕС, государства-члены стремятся сохранить в своем полном ведении прямые налоги, занимающие вторую, а в некоторых странах и первую позицию среди налоговых доходов бюджета. Тем не менее, преимущества ЕС определяют поведение государств в вопросах налоговой политики, поскольку экономические выгоды интеграции в рамках международного разделения труда и конкуренции очевидны.

**ТЕМА №8: ПРАВО КОНКУРЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА**

1. Теоретические аспекты права конкуренции.

2. Право конкуренции в системе норм Европейского права.

3. Содержание материальных норм о конкуренции и практика их применения.

**1. Теоретические аспекты права конкуренции.**

Как хорошо известно, что основой Европейского Союза является **общий рынок,** для которого, совершенно естественно, характерно наличие конкуренции. В принципе конкуренция есть борьба между производителями за возможность дать результаты своей деятельности потребителям, и в этой ситуации можно утверждать, что рынок — это постоянная борьба между производителями за потребителя. Без этой борьбы нет рынка. Следует, однако, иметь в виду, что потребитель является лишь средством в конкурентной борьбе. Чаще всего основная цель производителей товаров и услуг заключается в **максимализации прибыли.** Для того чтобы увеличитьприбыль, конкуренты улучшают качество продукции расширяют ее ассортимент, предлагают всевозможные скидки, сервисное обслуживание своих товаров и применяют иные способы привлечения потребителя. Объективно последний остается в выигрыше, однако не следует терять бдительность. Производитель, добившийся наибольших успехов, завоевавший рынок и вытеснивший с него конкурентов, имеет соблазн пользоваться своим выгодным положением для того чтобыкомпенсировать расходы, понесенные в ходе конкурентной борьбы. Поэтому одной из целей права конкуренции является защита потребителей. Часто воздействие тех или иных мер потребителя является решающим фактором при определении их правомерности с точки зрения права конкуренции.

Иной аспект проблемы — поведение конкурирующих предприятий в отношениях друг с другом. Конкуренция является добросовестной, если превосходство одного производителя над другим доказывается качеством его товаров или услуг. Если же превосходства на рынке добиваются «неспортивными» методами, путем всяческого ограничения конкуренции, то такое поведение нельзя признать правомерным. И тем более нельзя допустить, чтобы своим положением злоупотребляло предприятие, уже добившееся доминирующего положения на рынке.

Доминирующее положение на рынке есть достижение, которого предприятие добилось в результате целенаправленных, порой значительных усилий. Наличие доминирующего положения зачастую свидетельствует о том, что предприятие обладает высоким интеллектуальным, организационно-творческим потенциалом, о том, что оно смогло оптимальным образом ответить на требования рынка. Обладающие доминирующим положением на рынке предприятия имеют больше возможностей максимализации прибыли, чем предприятия, таким положением не обладающие. Таким образом, к первоначальным преимуществам предприятия, обусловившим получение им доминирующего положения, добавляется еще одно существенное преимущество: экономическая сила, возможность независимого действия на рынке. Смысл конкурентной борьбы заключается в получении наиболее благоприятного положения на рынке. Парадокс состоит в том, что *предприятие, обладающее доминирующим положением на рынке, не вправе воспользоваться этим положением.* Оно должно ограничиваться количественным критерием, действуя на рынке так, как будто бы оно не обладает преимущественным положением, иначе правила конкуренции окажутся нарушенными.

Соблюдать правила конкуренции должны не только частные лица независимо от того, какое положение они занимали рынке, но и государства, которые не должны при нормальных условиях чрезмерно влиять на ход развития рыночной ситуации.

*Поддержание справедливых условий конкуренции для всех участников рынка, создание условий для развития экономически наиболее эффективных структур и продвижения на рынок высококачественных товаров и услуг в интересах потребителей — в этом состоят основные цели права конкуренции.*

Одним из основополагающих постулатов либеральной правой теории является утверждение о том, что свобода индивида должна ограничиваться лишь свободой других лиц. Если пределы свободы индивида расширяются до такой степени, что это препятствует осуществлению свободы других лиц, то такая свобода превращается в свою противоположность — принуждение, ибо она может быть реализована только при условии всемерного ограничения свободы других, и вряд ли есть основания предполагать, что такие ограничения могли бы приходиться на основе добровольности. Для того чтобы обеспечить (при необходимости — с помощью санкций, принуждения) баланс интересов большинства членов либерального демократического общества, в нем создаются и функционируют институты публичной власти. *Только легитимные публичные институты вправе применять меры принуждения в обществе.*

В основе легитимности лежит идея народного представительства: принуждение осуществляется от имени народа и под демократическим контролем. При реализации властных полномочий по обеспечению баланса интересов в обществе публичные институты обязаны действовать строго в пределах, установленных законом. Отношения между участниками коммерческого оборота строятся на основе принципов равенства и договора. Контрагенты по гражданско-правовой сделке являются участниками относительного правоотношения, имея права и обязанности только по отношению друг к другу. Если участников сделки по каким-то причинам не устраивают складывающиеся между ними отношения, то они могут быть прекращены по обоюдному согласию. Даже в отсутствии такого согласия ни одна из сторон не вправе навязывать другой стороне условия, с которыми последняя не согласна. Если такое навязывание имеет место, то оно должно рассматриваться как неправомерное принуждение, имеющее целью ограничение свободы, со всеми вытекающими отсюда последствиями, установленными законодательством.

В современной экономической системе существуют предприятия, обладающие **доминирующим положением на рынке.** Такое положение характеризуется тем, что обладающие им предприятия могут действовать на рынке по своему усмотрению, не сообразовывая свое поведение ни со своими кон­трагентами или иными участниками рынка, ни с потребителя­ми. Если на рынке доминирует одно предприятие, то оно яв­ляется монополией (от греч. monos — один и poleo — продаю). Если же на рынке доминирует несколько предприятий, то этот рынок называется олигополистическим (от греч. oligos — немногий и poleo — продаю).

Такие предприятия имеют экономические возможности («экономическую силу»), позволяющие де-факто осуществлять меры принуждения. Например, поставщик-монополист может диктовать своим контрагентам невыгодные для последних условия поставок, завышенные цены. У контрагентов монополиста нет иного выхода, кроме как идти на заведомо невыгодные для себя условия, ибо в противном случае они и вовсе останутся без поставок необходимой им продукции. Таким образом, имеет место принуждение, основанное на экономической силе.

Последствия такого превосходства одних предприятий над другими, фактически ничем не отличаются от последствий действий органов публичной власти. В широком смысле эти последствия заключаются в ограничении свободы, достигнутом путем принуждения.

Однако фундаментальное отличие действий предприятий, имеющих доминирующее положение на рынке, от публичных институтов заключается в том, что действия таковых *нелегитимны,* т.е. они не прошли одобрение лиц, на которых они распространяются, через институты народного представительства.

Частные лица не имеют права принимать решения, обязательные для других лиц, без их согласия, в то время как это происходит в случае с предприятиями-монополистами, являющимися в юридическом смысле не кем иным, как частными лицами. Таким образом, монополия приводит к ущемлению прав одних частных лиц в пользу других, к неправомерному принуждению, основанному на экономической силе.

Здесь уместно вспомнить о роли публичных институтов, которые как раз и существуют для того, чтобы оградить одних от злоупотреблений других. Для защиты от злоупотреблений монополий и создания условий развития свободы предпринимательства на национальном уровне существуют антимонопольные органы. Правовой основой их деятельности является антимонопольное законодательство или право конкуренции. На уровне Европейского Союза основным органом, ответственным за реализацию политики ЕС в области конкуренции, является Европейская Комиссия.

**2. Право конкуренции в системе норм Европейского права.**

Статья 3 Договора об учреждении Европейского Сообщества устанавливает в качестве одной из задач Сообщества создание системы поддержания конкуренции на общем рынке. Аналогичные нормы имеются в Договорах о ЕОУС и Евратоме.

Политика в области конкуренции находится в сфере действия Парижского и Римских договоров и не выходит за рамки Первой опоры Европейского Союза. На правоотношения, возникающие в сфере конкуренции, распространяются нормы первичного, а также вторичного права, принимаемые институтами трех Сообществ, поэтому применительно к праву конкуренции следует употреблять термин «право Европейских сообществ».

Основные нормы первичного права ЕС о конкуренции содержатся в разделе VI Договора об учреждении Европейского Сообщества. С заключением Договора о Европейском Союзе и Амстердамского договора нелишним является анализ положений универсального права ЕС с точки зрения принципов субсидиарной пропорциональности. Эти принципы должны учитываться при анализе норм права конкуренции ЕС. Согласно принципу субсидиарности в сфере, не отнесенной к исключительной компетенции Сообщества, Сообщество может действовать лишь постольку, поскольку поставленная задача не может быть решена индивидуальными усилиями государств-членов, учитывая, что политика в области конкуренции практическиполностью относится к исключительной компетенции Сообществ.

Правом принятия актов вторичного права по вопросам конкуренции обладает Совет, но в ряде случаев Совет делегировал это право Европейской Комиссии.

Роль Комиссии в вопросах конкуренции особенно значительна в связи с тем, что она не только готовит и иногда принимает нормативные акты в этой сфере, но и, что особенно важно, следит за их применением, обладая контрольными даже карательными функциями. За вопросы конкуренции отвечает один из членов Европейской Комиссии, в ведении которого находится Генеральная дирекция № 4, являющаяся специализированным структурным подразделением Комиссии по конкуренции. Генеральная дирекция № 4 состоит из пяти дирекций. Дирекция А отвечает за разработку политики, законодательства и координацию политики ЕС в области конкуренции. Дирекция В называется «группой по слияниям» и занимается проверкой слияний, о которых была сделана нотификация (см. ниже). Дирекции С—F занимаются рассмотрением индивидуальных дел.

Как и в отношении иных сфер права Сообществ, особая роль в интерпретации права конкуренции ЕС принадлежит Суду Европейских сообществ. Наиболее часто Суд использует телеологический метод толкования (учитывая, что Договор имеет рамочный характер, ставит цели и определяет принципы). При толковании Договора Суд исходит из общих целей и системы Договора. Именно в этом свете понимаются и положения Договора о конкуренции. Поэтому, как показывает практика, буквальное токование Договора, если оно идет вразрез с его целью и общими началами, вряд ли будет применяться.

В настоящее время обращения в Суд чаще всего им место в связи с запросами в порядке ст. 177 (н.н. ст. 234). Процесс Суда в преюдициальном порядке сейчас занимает около двух лет. С 1989 г. дела по вопросам конкуренции перешли в юрисдикцию Суда первой инстанции Евросоюза.

Особого внимания заслуживает вопрос о природе права конкуренции ЕС. Являясь нормативной базой проведения политики ЕС в области конкуренции, право конкуренции охватывает целый ряд предметных сфер регулирования. В первую очередь право конкуренции регулирует права и обязанности участников рыночных отношений: на их экономическую деятельность накладываются ограничения; устанавливаются условия и процедуры создания и реорганизации компаний; предусматриваются возможности ограничения использования прав интеллектуальной собственности; вводятся основания и последствия недействительности сделок и т. д. В этой части анализ предмета регулирования права конкуренции ЕС позволяет отнести эту отрасль к частноправовой сфере.

С другой стороны, право конкуренции ЕС устанавливает систему контроля за соблюдением правил конкуренции и соответственно систему штрафных санкций за их нарушение, налагаемых Комиссией в административном порядке. Для права конкуренции зачастую характерен императивный метод регулирования. Кроме этого целый ряд предписаний по вопросам конкуренции относится к государствам-членам ЕС. В этой части можно говорить о публично-правовом характере права конкуренции ЕС.

На самом деле право конкуренции ЕС, как и европейское право в целом, обладает свойством системности, которое заключается в том, что характер принимаемых нормативно-правовых актов должен адекватно отвечать потребностям объекта регулирования и отражать специфику предмета регулировала. *Объектом регулирования права конкуренции ЕС являются экономические* ***отношения и действия,*** *влияющие на конкуренцию на общем рынке. Предметом регулирования выступает*, ***права и обязанности*** *участников упомянутых отношений и действий.* Сложность объекта регулирования обуславливает комплексный характер предмета регулирования, следовательно, необходимость системности метода регулирования, что и нашло свое отражение в системе изучаемой отрасли права ЕС.

Право конкуренции ЕС запрещает антиконкурентные меры, злоупотребление доминирующим положением на рынке (ст. 85 и 86 (н.н. ст. 81 и 82) Договора). Контроль за деятельностью предприятий осуществляется на основании Регламента № 4064/89, принятого в 1989 г. В рамках проведения политики в области конкуренции осуществляется контроль загосударственными (публичными) предприятиями, а также за предприятиями, наделенными специальными или исключительными правами (ст. 90 (н.н. ст. 86) Договора), а также контроль над помощью государств-членов национальным предприятиям (ст. 92—94 (н.н. ст. 87—89) Договора).

**3. Содержание материальных норм о конкуренции и практика их применения.**

***Запрет соглашений, нарушающих конкуренцию на рынке.*** В соответствии с § 1 ст. 85 (н.н. ст. 81) Договора о ЕС запрещаются, как несовместимые с общим рынком, любые соглашения между предприятиями, решения, принятые объединениями предприятий, и картельная практика, которые могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции внутри общего рынка.

Правовым последствием заключения соглашений или принятия решений, запрещенных § 1 ст. 85 (н.н. ст. 81), является недействительность таких соглашений или решений (п. 2 указанной статьи). В третьем пункте предусмотрен ряд исключений из пункта первого.

Согласно сложившейся практике рассмотрения дел о конкуренции, для того чтобы определить, имело ли место нарушение § 1 ст. 85 (н.н. ст. 81), необходимо установить: являются ли предприятия, якобы допустившие нарушение, предприятиями в смысле этой статьи; имелось ли соглашение между ними; имело ли такое соглашение целью или следствием предотвращение, ограничение или искажение конкуренции на рынке; имело ли место влияние на торговлю между государствами — членами ЕС; было ли существенным воздействие конкуренцию на «общем рынке».

Содержание всех перечисленных параметров было раскрыто Судом ЕС при рассмотрении конкретных дел.

Определение **предприятия** отсутствует в тексте статьи, поэтому Суд, интерпретируя право ЕС в деле Polyprop, указал, что понятие предприятия в смысле ст. 85 не идентично понятию юридического лица для целей налогового права. Оно может применяться к любому субъекту, занятому экономической деятельностью. Примерами предприятий, к которым в практике Суда ЕС применялась ст. 85 (н.н. ст. 81), могут служить: коммерческие товарищества и общества, государственные (публичные) предприятия или даже государственные органы, не имеющие статуса юридического лица, которые занимаются предоставлением на рынке услуг. Следует, однако, отметить, что государственные предприятия и органы, осуществляющие деятельность в рамках, возложенных на них публично-правовых полномочий, не подпадают под определение предприятия в смысле ст. 85 (н.н. ст. 81).

Предприятием для целей применения ст. 85 (н.н. ст. 81) был признан даже оперный певец Лючиано Паваротти (скончался в сентябре 2007 г.) (Decision of the European Commission: *RAI/UNITEL* [1978] O.J. L157/39, [1978] 32 CMLR 306.). В 1990 г. ФИФА (Международная федерация футбольных ассоциаций) была признана предприятием в смысле рассматриваемой статьи, т.к. кроме чисто спортивной деятельности ФИФА занималась экономической деятельностью – эксплуатация футбольной символики во время чемпионатов мира, заключение рекламных контрактов и контрактов на трансляцию футбольных матчей.

Представители свободных профессий (юристы, инженера, архитекторы, врачи и некоторые другие) и их объединения также могут относиться к предприятиям, так как они также вовлечены в экономическую деятельность.

К предприятиям в смысле ст. 85 (н.н. ст. 81) могут быть отнесены любые субъекты экономической деятельности, независимо от того, направлена ли она на извлечение прибыли.

Согласно принципиальному подходу, применяемому Комиссией и Судом при рассмотрении дел по данной статье, предприятие должно являться единым экономическим субъектом.

Материнская и дочерняя компании, имеющие статус разных юридических лиц, с экономической точки зрения могут представлять собой единое целое, т.к. дочерняя компания не свободна определять свою политику на рынке (Case № 15/74, Jаgment of the Court of 31 October 1974, Centra/arm *BV and Sterling Drugs,* [1974] ECR 1147.). Последствия такого хода заключаются в том, что взаимоотношения внутри экономического субъекта не могут рассматриваться как соглашение или согласованная практика. Суд ясно дал понять, что не относится к соглашениям между предприятиями, являющимися частями единого экономического целого.

Предприятия, являющиеся частью экономического целого, составляют одну сторону в Договоре. Это значит, что к ним не могут быть применены правила об исключении, содержащиеся в § 3 ст. 85, так как они применимы только к «двусторонним» соглашениям.

На материнскую компанию может быть возложена ответственность за нарушение правил конкуренции ее дочерним предприятием. Определение субъектного состава лиц, участвующих в нарушении правил конкуренции, важно для расчета штрафов, предусмотренных Регламентом №  17 1962 г. (в соответствии с его ст. 15 Комиссия вправе налагать штраф в размере 10% от общего (мирового) оборота компании на всех лиц нарушающих ст. 85).

Так, в деле Dyestuffs (1972 г.) Суд указал, что санкции могут быть наложены Комиссией и на предприятия, находящиеся за пределами Сообществ. Истцы в этом деле, обжалуя действия Комиссии, утверждали, что Комиссия не вправе налагать сан­кции на юридических лиц, находящихся за пределами Сооб­ществ. Суд счел, что полномочия Комиссии были ей даны для того, чтобы обеспечить соблюдение ее решений на европейском рынке. Дочерняя компания не имела реальной автономии на рынке, ее действия, нарушившие правила конкуренции, определялись материнской компанией, находящейся за пределами европейского рынка, и поэтому ответственность за эти действия должна быть возложена именно на материнскую компанию.

Однако если действия дочерней компании были предприняты ею вопреки указаниям материнской компании, то она будет отвечать за свои действия самостоятельно.

После того, как будет установлено, что субъекты, подозреваемые в нарушении ст. 85, являются предприятиями в смысле этой статьи, необходимо определить, имелось ли между нимисоглашение.Очевидно, что к таким соглашениям будут относить юридически обязательные договоры (контракты).

Однако под действие ст. 85 подпадают соглашения в самом широком смысле этого слова, независимо от того, являются ли они обязательными для сторон, в том числе и так называемые джентльменские соглашения, а также более сложные схемы согласования порядка взаимодействия между фирмами.

Наличие (или отсутствие) намерения заключить соглашение не играет существенной роли (хотя формавины может иметь значение при определении Комиссией штрафа). В целом достаточно, чтобы стороны не могли установить, что соглашение между ними имеет целью или следствием ограничение конкуренции. Иногда участники картеля в качестве аргумента в свою очередь заявляют, что на самом деле они вводили в заблуждение своих партнеров по картелю, не соблюдая соглашений о величине цен, квотах и т.д. Такой аргумент не является основанием для освобождения от ответственности.

В ряде случаев бывает весьма трудно доказать, что на деле имело место соглашение. Например, вопросы согласования линии поведения на рынке обсуждаются на секретной, встрече топ-менеджеров фирм определенной отрасли (что нередко происходит на практике). Результаты такой встречи нигде не фиксируются. Неизвестно, дал ли руководитель той или иной компании согласие на определенные условия. В этом случае, если фактическое поведение данного предприятия на рынке укладывается в определенную схему, то речь может идти **согласованных действиях** или **картельной практике.**

Точное определение картельной практики отсутствует. В договоре намеренно не уточняется, какие формы может снимать согласованная практика, чтобы предприятия, ограничивающие конкуренцию, не могли с помощью различных юридических уловок избежать ответственности за нарушение правил конкуренции на рынке.

В деле Dyestuffs Суд подтвердил, что целью запрета соглашений и картельной практики является предотвращение сговора между предприятиями, которые, не доходя до заключения соглашения в собственном смысле слова, умышленно идут на сотрудничество с целью избежать рисков конвенции.

Неотъемлемым условием конкуренции является возможность самостоятельного, независимого определения участников экономической деятельности в своей политике на рынке, на выявление элементов согласования деятельности и направлена на деятельность органов Сообществ, в основном Комиссии, в делах о конкуренции.

На олигополистическом рынке предприятия могут вести одинаковую политику, не согласовывая ее друг с другом, и такое поведение может быть вызвано рациональными предложениями. Эти предприятия осознают свою взаимозависимость. Одновременно они действуют, исходя из учета реальной ситуации на рынке. Поэтому их действия вполне могут казаться параллельными и без специального согласования.

В решении по делу Woodpulp (1993 г.) Суд дал наиболее четкую формулировку критерия, который необходимо использовать для различения согласованного и параллельного поведения на рынке.

Суть дела состояла в следующем. Комиссия провела расследование по якобы имевшим место фактам антиконкурентных действий и соглашений на рынке целлюлозы. Комиссия выявила нарушения ст. 81 и наложила штрафы на 43 производителей целлюлозы. В частности, Комиссия установила, что имели место согласованные действия между производителями из США, Канады и Финляндии. По мнению Комиссии, в результате этих действий цены на рынке целлюлозы являются неоправданно завышенными и жестко зафиксированными. По утверждению Комиссии, рынок целлюлозы не является олигополистическим, на нем имеется множество производителей, дилеров, потребителей; в этих условиях невозможно дать рациональное объяснение тому, что ряд производителей намеренно выбрали определенную политику на рынке, иначе как исходя из того, что они согласовали свои действия.

Суд отменил значительную часть решения Комиссии и многие штрафы по мотивам неправильного применения Комиссией норм материального права. Суд еще раз повторил свою позицию, согласно которой *параллельное поведение на рынке может квалифицироваться как согласованная практика молько в случае, если оно не может быть объяснено иначе, кроме как согласованием.* Параллельное поведение само по себе не запрещено, и участники рынка вполне могут разумно реагировать на действия конкурентов и даже предвидеть их, проанализировав ситуацию на рынке.

Изучив обстоятельства дела и мнения экспертов, Суд пришел к выводу, что система ежеквартального объявления цен сама по себе не являлась нарушением ст. 85. Невозможно было с достоверностью утверждать, что система и параллелизм объявленных цен свидетельствуют о наличии согласованных действий. Рынок целлюлозы является динамическим, существование системы заблаговременного объявления цен обусловлено длительностью производственного цикла и служит интересам потребителей. Для того чтобы соглашения или картельная практика могли быть признаны противоречащими ст. 85 Договора, они должны затягивать торговлю между государствами — членами ЕС. Влияние на торговлю является критерием применимости материального права ЕС. Если имеет место влияние на торговлю, то применимо право ЕС; в противном случае соответствующие отношения регулируются национальным законодательством. При этом принимается во внимание такое влияние на торговлю, которое способно помешать, прямо или косвенно, обязательно или потенциально, достижению одной из целей Договора — созданию единого рынка.

Кроме воздействия на торговлю соглашения или картельная практика должны иметь целью или следствием ограничение, предотвращение или нарушение конкуренции на общем рынке.

Если из Договора следует, что стороны по нему имели намерение (цель) добиться определенного экономического результата путем ограничения конкуренции, например, с помощью изоляции определенного рынка от товаров конкурентов, то такой Договор является автоматически недействительным ничтожным.

Если же намерения ограничить конкуренцию не усматриваются, то необходимо убедиться в том, нет ли ограничений конкуренции, возникших непроизвольно. При этом во внимание принимаются не все ограничения конкуренции, а лишь те, которые имеют значительное воздействие на «общий рынок». В этом отношении действует сформулированная Судом доктрина **de minimus -** условие минимального фактического воздействия на «общий рынок», только при выполнении этого условия могут быть включены механизмы права конкуренции ЕС. Оценка того, следует ли признать воздействие на рынок ответным в данном конкретном случае, каждый раз остается на усмотрение Суда. Поэтому всегда существует некоторая неопределенность в отношении того, не будет ли признано соглашение между предприятиями нарушающим конкуренцию. Даже если речь идет о мелких и средних предприятиях, нельзя избежать этой неопределенности. Комиссия ЕС издала Циркуляры о мелких соглашениях, в которых определены ориентиры для предприятий, руководствуясь которыми можно не опасаться обвинений в нарушении права конкуренции. Так, соглашения между предприятиями, занятыми производством или распространением продукции, не нарушает ст. 85, если продукция или услуги, являющиеся объектом соглашения, вместе с другими продукцией или услугами в приятии, участвующих в соглашении, являющихся для потребителей или пользователей взаимозаменяемыми относительно их характеристик, цены и назначения, не превышают всего рынка таких товаров или услуг в зоне «общего рынка», затронутой таким соглашением, и общий годовой оборот участвующих предприятий не превышает 300 млн. евро.

В настоящее время планируется отказаться от 300-милионного потолка, что несколько расширит свободу действий для крупных фирм, имеющих небольшую долю на определенных рынках.

Соглашения, имеющие целью ограничение конкуренции, например, поддержание монопольно высоких цен, недопущение на рынок конкурентов, вытеснение конкурентов с рынка недействительны в силу противоречия ст. 85. Ограничения конкуренции, содержащиеся в таких соглашениях, называются прямыми.

Ограничения могут вводиться не как самоцель, а как средства достижения определенной экономической цели, не противоречащей конкуренции на рынке.

В этой связи следует оговориться, что в принципе любое соглашение, любой договор есть уже определенное ограничение свободы лиц, вступивших в него. В том числе и ограничение свободы конкурировать друг с другом: продавец и покупатель являются сторонами по сделке и не могут в рамках действия сделки находиться в конкурентных отношениях. Иначе сделка просто не состоится. *Ограничения конкуренции, без которых невозможно достижение сторонами законной сделке экономической цели, преследуемой* *сделкой, называются вспомогательными.* Такие ограничения допустимы.

Весьма продуктивной является классификация соглашений в зависимости от места предприятий, их значение впроцессе производства и распределения продукции. Эта классификация используется Комиссией и Судом для определения того, в какой степени соглашения между ними могут оттачивать конкуренцию.

**Горизонтальные соглашения** — это соглашения между предприятиями, находящимися на одном уровне в процессе производства и распределения продукции. Эти предприятия при обычных рыночных условиях конкурируют друг с другом. Например, соглашения между производителями автопокрышек, автомобилей одного класса, или предприятиями розничной торговли, или между обладателями лицензий на использование товарных знаков конкурирующих продуктов. Как правило, именно горизонтальные соглашения могут быть направлены на ограничение конкуренции.

**Вертикальные соглашения** — это соглашения между предприятиями, находящимися на различных уровнях промышленности или торговли — между производителем автопокрышек и производителем автомобилей, использующих эти автопокрышки между лицензиаром и лицензиатом. Вертикальные согласия чаще всего конкуренцию не нарушают. § 3 ст. 85. (н.н. ст. 81) предусматривает, что запрос, содержащийся в § 1 указанной статьи, не распространяется на соглашения и картельную практику, которые способствуют улучшению производства или распределения товаров или содействуют техническому или экономическому спросу, предоставляя потребителям справедливую долю полученных выгод, при условии, что вводимые ограничения не являются чрезмерными.

Изъятия или исключения из общего правила, установлены §§ 1 и 2 рассматриваемой статьи, допускающей для достижения общественно полезных целей в порядке и при наличии условий, содержащихся в § 3 указанной статьи. Изъятия бывают групповыми (относящимися к определенной группе или категории товаров или к определенной сфере деятельности) или индивидуальными. Прерогатива предоставления индивидуальных изъятий надлежит Комиссии на основании Регламента № 17 1962 г., оделяющего круг и порядок реализации полномочий Комиссии в вопросах конкуренции и также устанавливающего штрафы за нарушения правил конкуренции. Стороны по соглашению, на которое, по их мнению, может быть распространено индивидуальное изъятие, подают в Комиссию соответствующую заявку (нотификацию о возможном нарушении). Комиссия, оценив, насколько конкретные обстоятельства вяжутся с основанием для предоставления индивидуального изъятия, дает положительное заключение.

Комиссия определяет в среднем четыре индивидуальных изъятия в год. Такое небольшое количество обусловлено в основном двумя факторами. Во-первых, многие наиболее приоритетные сферы уже подпадают под действие групповых изъятий. Если учесть, что правоконкуренции ЕС действует в отношении соглашений между крупными предприятиями, могущими существенно повлиять на торговлю и конкуренцию на «общем рынке», становится понятно, что и принятие решения об индивидуальном изъятии — дело непростое, требующее тщательного экономического (порой макроэкономического) анализа ситуации и значительных затрат времени и средств. Поэтому зачастую Комиссия проводит краткое исследование на предмет наличия противопоказаний к предоставлению изъятия. Если первичный анализ ситуации таких противопоказаний не выявляет и Комиссия закрывает производство и направляет заявителям так называемое утешительное письмо — документ, формально изъятия не предоставляющий, но освобождающий заявителей от ответственности за возможное нарушение правил конкуренции.

Если же хотя бы одна из сторон по нотифицированному соглашению настаивает на проведении полного расследования, то Комиссия должна era провести. Однако если Комиссия все же не может провести расследование обстоятельств дела, то у сторон соглашения практически нет юридических рычагов, с помощью которых они могут заставить ее сделать это.

Весьма интересным является вопрос о возможности обжалования изъятий, предоставленных третьим лицам. Для обжалования такого изъятия необходимо доказать, что меры, принятые в отношении третьих лиц, затрагивают заявителя и посредственно (ст. 173; н.н. ст. 230, Договора). Суд первой инстанции ЕС впервые аннулировал решение Комиссии об индивидуальном изъятии в 1986 г.

Вскоре после вступления в силу Регламента № 1719 в Комиссию поступило примерно 30 тысяч уведомлений о соглашениях об эксклюзивном распространении (дистрибьютерстве). Поэтому Комиссия, получив от Совета по Регламенту № 19/65 полномочия на предоставление групповых изъятий, впервые реализовала это право, предоставив ряд изъятий соглашениям об эксклюзивном распространении. Эти изъятия были предоставлены для общего применения, а также применения по секторам, в частности, в отношении автотранспортных средств, производителей пива и бензина, в области речного и морского транспорта, страхования. Регламент Комиссии № 1983/83 устанавливает, что изъятия из действия п. 1 ст. 85 соглашения, в которых участвуют предприятия и по которым одно из них обязуется поставить определенный товар для перепродажи на всей или ограниченной территории общего рынка только другому из них. Данный Регламент распространяется на товары, услуги исключены из сферы его действия.

В ст. 2 Регламента № 1983/83 содержится так называемый белый список — перечень видов ограничений конкуренции, которые допустимы. На эксклюзивного распространителя продукции не могут налагаться иные ограничения, кроме:

• обязательства не производить и не распространять товары, конкурирующие с покупаемым товаром;

•обязательства покупать указанный в Договоре товар только у продавца;

• обязательства воздерживаться от поиска клиентов в отношении указанного в Договоре товара за пределами оговоренной территории и от создания за ее пределами отделений филиалов для целей распространения.

Статья 3 Регламента № 1983/83 содержит перечень запущенных соглашений — «черный список», которым запрещены соглашения между производителями товаров, которые расцениваются потребителями как взаимозаменяемые по характеристикам, цене и назначению, о взаимном исключительном распространении товаров друг друга; изъятие также не применяется, если потребители не имеют альтернативного источника поставок аналогичного товара не только в рамках, но и за пределами контрактной территории. Под групповое изъятие на основании Регламента Комиссии № 4087/88 подпадают франчайзинговые соглашения. В соответствии с Регламентом соглашение о франчайзинге должно включать следующие условия:

использование общего фирменного наименования, единообразие обозначений, единообразного вида контрактных помещений и транспортных средств;

предоставление франчайзором франчайзинга определенного вида означает постоянное снабжение коммерческой или технической помощью в течение всего срока контракта.

Франчайзинг есть не столько способ распространения определенного товара, сколько метод для фирмы, найти удачную формулу бизнеса, использовать эту формулу без исключительного привлечения собственных средств. Это также является способом для фирм, не имеющих большого опыта работы на данном рынке,но обладающих определенным капиталом, начать свой бизнес, используя помощь опытных инструкторов франчайзинга. Однако вся схема может существовать только, если франчайзинговые магазины или рестораны имеют определенную индивидуальность. Для обеспечения индивидуального лица предприятий, использующие франчайзинг, франчайзор должен иметь возможность контроля за его деятельностью, которая может расцениваться как ограничение конкуренции. Логика предоставления группового изъятия франчайзинговым соглашениям состоит в том, что содержащиеся в них ограничения конкуренции являются вспомогательными, необходимыми для достижения определенной экономической цели, которая сама по себе конкуренции не противоречит.

В принципе не нарушают право конкуренции также ограничения свободного движения товаров, вызванные существованием исключительных прав на интеллектуальную собственность — авторское право, товарные знаки, а также на промышленную собственность — патенты и ноу-хау. Однако здесь регулирование является достаточно сложным, так как использование исключительных прав должно быть таковым, чтобы не создавать прямых ограничений конкуренции в смысле теории вспомогательных ограничений, о которой говорилось выше.

***Запрет злоупотребления доминирующим положением на рынке.*** В соответствии со ст. 86 (н.н. ст. 82) Договора запрещается как несовместимое с общим рынком злоупотребление одним или несколькими предприятиями своим доминирующим положением в общем рынке в той мере, в которой может пострадать торговля между государствами-членами.

Если ст. 85 провозглашает недействительными соглашения или согласованные действия нескольких предприятий, нарушающих конкуренцию, то ст. 86 (н.н. ст. 82) направлена на контроль за односторонними действиями предприятий, использующих свое влияние на рынке для ограничения конкуренции.

Комиссия впервые приняла формальное решение по ст. 86 в 1971 г. С того времени ее применение стало достаточно частым. При принятии решений в отношении предприятий, якобы обладающих доминирующим положением на рынке, Комиссия анализирует ситуацию с учетом того, можно ли считать предприятием в смысле ст. 86 субъект правонарушения, имело ли место воздействие на торговлю между государствами-членами и, наконец, имело ли место доминирующее положено на рынке.

Термин **«предприятие»** в контексте применения ст. 86 имеет практически тот же смысл, что вкладывается в этот термин ст. 85. Некоторые особенности связаны с тем, что монополии имеют публичный характер, в связи, с чем они пользуются государственной защитой.

Несколько иначе интерпретируетсявоздействие на торговлю между государствами-членами. Для того чтобы определить, применима ли ст. 86, необходимо доказать, что в результате поведения предприятия, обладающего доминирующим положением на рынке, изменилась структура конкуренции на общем рынке.

Ключевым термином, используемым при рассмотрении дел о злоупотреблении доминирующим положением, является рынок. Как структура конкуренции, так и наличие доминирующего положения устанавливается не абстрактно, а применительно к конкретной экономической ситуации.

Для целей анализа положения предприятия на рынке в первую очередь определяется наличие самого рынка с точки зрения: определенного товара (товарный рынок); географической (географический рынок); временной (временной рынок). Лишь убедившись в том, что соответствующий рынок действительно существует, можно оценить, является ли положение предприятия на этом рынке доминирующим, а также то, имело ли значение доминирующее положение для существа «общего рынка».

Положение на рынке может определяться только по отношению к определенному виду товаров или услуг. Неправильное определение товарного рынка ведет к тому, что неправильно определяется и положение на нем предприятия.

Часто фирмы, в отношении которых вынесено решение Комиссии, обжалуют его в СПИ, мотивируя свою жалобу тем, что рынок, на котором они якобы доминируют, на самом деле таковым не является, ибо он определен Комиссией нереалистично узко. На самом деле определяющим тестом на наличие или отсутствие единого товарного рынка является тест на вза­имозаменяемость определенного товара или группы товаров.

По мнению Суда, высказанному в деле Continental Can, для целей определения товарного рынка необходимо исследовать «характеристики товаров, о которых идет речь, благодаря которым они особенно подходят для удовлетворения спроса и являются лишь ограниченно взаимозаменяемыми с другими продуктами»

В деле United Brands Суд согласился с Комиссией, выделившей бананы в товарный рынок, отдельный от товарных рынков других фруктов, указав, что бананы, имеющиеся в наличии круглый год, т.е. не подверженные сезонным колебаниям поставок, мягкие, не имеющие косточек, легко чистящиеся, благодаря этим характеристикам имеют свой собственный рынок, на котором они вряд ли взаимозаменяемы с другими продуктами.

Измерение степени взаимозаменяемости может являться достаточно сложной проблемой, так как оно должно основываться на неполных или неточных эмпирических данных. Взаимозаменяемость исследуется с точки зрения потребителей и с точки зрения поставщиков (со стороны спрос предложения).

Исследуя взаимозаменяемость с точки зрения спроса, обходимо установить, готовы ли потребители заменить продукт другим. Принимаются во внимание эластичность спроса, физические свойства товара, цена, структура, предложения и т.д. Эластичность спроса — это готовность покупателей для продукта в случае роста его цены заменить его на иные. Таким образом, физические характеристики могут являться решающим фактором при определении товарного рынка. В указанном выше деле против Комиссии Суд ЕС посчитал, что мягкость, отсутствие косточек, вкус, легкость в обращении с бананами позволяют выделить их в отдельный рынок.

Ценовая категория определенного товара может радикальным образом влиять на его взаимозаменяемость с другими товарами. Исходя из этого критерия, автомобили «Роллс-ройс» и «Бентли» являются взаимозаменяемыми, а автомобили «Роллс-ройс» и «Опель» таковыми не являются. Важным критерием взаимозаменяемости является структура спроса и предложения. В этом отношении характерно определение Суда по делу Michelin против Комиссии 1985 г., где было признано, что рынок автопокрышек, продающихся вместе с новыми автомобилями, и рынок запасных автопокрышек, продающихся отдельно, являются разными товарными рынками, исходя из того, что покупка автопокрышек в том и другом случаях происходит при совершенно разных обстоятельствах.

Анализ взаимозаменяемости с точки зрения предложения предполагает определение возможностей проникновения на рынок других производителей, например, путем ввода новых технологических линий с тем, чтобы производить аналогич­ный продукт. При анализе взаимозаменяемости с этой точки зрения в первую очередь изучаются финансовые и технологические вложения, которые потенциальный производитель должен был бы произвести для вхождения на тот или иной товарный рынок.

Некоторые товары могут без труда поставляться в любую точку земного шара, легко перемещаться на значительных графических пространствах. Перемещение других товаров, напротив, связано с преодолением различных препятствий или очень большими расходами. Все эти критерии используются для деления **географического рынка** продукции.

Препятствия свободному перемещению товаров могут существовать самые различные: технические, экономические, политические и т.д. В результате действия этих ограничений, изменяется область поставок и, следовательно, сужается географический рынок. К техническим препятствиям могут быть отнесены характеристики товара, ограничивающие возможности транспортировки или хранения (скоропортящиеся фрукты, например); в качестве примера юридических препятствий можно привести наличие или отсутствие собственности на патенты или товарные знаки, ограничивающие перемещение товаров внутри общего рынка. Важным барьером является также стоимость транспортировки товара, могущая сделать его поставку экономически нецелесообразной.

Наличие **временного рынка** чаще всего связано с иными колебаниями в поставках того или иного товара.

Убедившись в том, что имеется определенный товарный рынок, далее, для целей ст. 86 (н.н. ст. 82) Договора, необходимо установить наличие на немдоминирующего положения. В деле United Brands Суд ЕС указал, что доминирующее положение, о котором идет речь в ст. 86, связано с экономической силой, позволяющей предприятию предотвращать эффективную конкуренцию на соответствующем рынке, ибо оно (предприятие) может вести себя в значительной степени независимо от своих конкурентов, контрагентов и, в конечном итоге потребителей.

Таким образом, важнейшим критерием является независимое поведение экономического субъекта на рынке. В современных условиях редко встречаются монополии в собственном смысле слова, чаще речь идет об олигополиях. Поэтому для того, чтобы установить, каково реальное положение предпри­ятия на товарном или географическом рынке, проводятся эко­номические исследования на предмет выявления факторов, указывающих на наличие доминирующего положения. Среди этих факторов учитываются, в частности: доля рынка; наличие препятствий для вступления на рынок новых конкурентов; юридические препятствия (например, государственные монополии, наличие патентов или лицензий); существующий технологический уровень доминирующей фирмы; степень вертикальной интеграции и развития системы сбыта.

Товарный или географический рынок может являться несущественным с точки зрения «общего рынка» ЕС. Статья запрещает злоупотребление доминирующим положением «общем рынке» или на существенной его части. Объективные критерии того, какая часть «общего рынка» является существенной, не установлены, поэтому Комиссия и Суд ЕС в каждом конкретном случае должны принимать решения, основываясь на своей оценке обстоятельств дела. Если товарный рынок будет признан несущественным, то нормы ст. 86 окажутся неприменимыми.В этой связи обращает на себя внимание значение и сложность установления фактических обстоятельств Договора. Для обоснования применимости этой статьи необходимо проведение не только микро-, но и макро- экономических исследований. Такие исследования весьма дорогостоящи, они также могут оказаться очень продолжительными. При этом нет никаких гарантий того, что Суд (СПИ) примет решение о применимости именно этой статьи. Если все же установлено, что предприятие имеет доминирующее положение на существенной части "общего рынка", необходимо определить, является ли злоупотреблением поведение на рынке.

В п. 2 ст. 86 (н.н. ст. 82) приведены примеры злоупотреблений доминирующим положением на рынке, однако этот перечень не является исчерпывающим. Само по себе доминирующее положение на рынке не запрещено, однако ст. 86 может серьезно осложнить существование достаточно крупных предприятий, особенно учитывая позицию, занятую Судом ЕС при ее толковании. Суть этой позиции заключается в том, что Суд интерпретирует ст. 86 в свете общих целей и принципов, закрепленных в ст. 2 и 3 Договора, исходя из которых на предприятиях, обладающих доминирующим положением на рынке, лежит особая ответственность за сохранность конкуренции на рынке.

**ТЕМА №9: ЕВРОПЕЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

1. Правовые основы европейского сотрудничества по борьбе с преступностью

2. Правовые источники, закрепляющие структуру Европола

3. Внутренняя структура Европейской полицейской организации

4. Функции и полномочия Европейской полицейской организации в сфере борьбы с преступностью

5. Направления сотрудничества Российской Федерации и Европола в сфере обмена информации

**1. Правовые основы европейского сотрудничества по борьбе с преступностью**

В настоящее время Европейский Союз (далее - ЕС) представляет собой сложное интеграционное объединение, в рамках которого реализуются различные формы межгосударственного сотрудничества и взаимодействия: от единого таможенного и валютного пространства, до унификации правовых средств защиты интеллектуальной собственности. Вместе с тем, как показывают события последних лет, процесс европейской интеграции далеко не окончен; можно отметить стремление к еще более тесному взаимодействию государств-участников ЕС как в уже охваченных едиными нормами сферах, так и в рамках новых перспективных направлений сотрудничества.

Одним из наиболее важных направлений единой общеевропейской политики выступает сотрудничество по вопросам борьбы с преступностью. В актах Европейского Союза данная сфера взаимодействия получила наименование «сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере» (далее СПСО). Правовой основой такого направления сотрудничества выступают несколько учредительных актов ЕС, среди которых:

- Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) 1992 г.;

- Амстердамский договор 1997 г.;

- Ниццкий договор 2001 г.

Указанные нормативные документы утверждают особое место сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере в интеграционной системе ЕС, образуя так называемую «третью опору» Союза. Здесь следует напомнить, что данный термин является весьма важным в правовой регламентации компетенции Союза по отношению к компетенции государств-участников ЕС. Он обозначает один из важнейших компонентов функционирования Союза. Предмет третьей опоры образуют вопросы деятельности по предотвращению, расследованию, привлечению к ответственности и исполнения наказаний.

Поначалу, в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г., Европейский Союз, в рамках третьей опоры, не имел серьезных самостоятельных полномочий (что отчасти и оправдывало название опоры - «сотрудничество»). В отличие от первой опоры (Европейские сообщества), институты Союза не обладали правом издавать нормативные акты по вопросам борьбы с преступностью. Их деятельность сводилась к координации и содействию усилиям государств-членов в этой области, а также к разработке конвенций, предлагавшихся странам для ратификации. Третья опора, была изъята из-под юрисдикции судебных органов Европейского Союза.

Такого рода подход к определению компетенции Союза (с акцентом на межправительственное сотрудничество) показал свою неэффективность. Он не позволял оперативно принимать необходимые меры в борьбе с преступностью; многие важные инициативы (включая проекты конвенций) так и остались на бумаге.

Ситуация начала меняться с вступлением в силу Амстердамского договора. Коренная ревизия правовых основ СПСО, предпринятая этим документом, значительно усилила рычаги воздействия у институтов Европейского Союза в рамках третьей опоры. Хотя полномочий в этой сфере по-прежнему значительно меньше, чем в сфере первой опоры, но, в целом они значительно возросли по сравнению с первоначальной редакцией Договора о Европейском Союзе, а реализовывать их сложнее. В частности, Европейский Союз получил право издавать нормативные акты (рамочные решения - акты общего характера, издаваемые институтами ЕС, содержащие единые принципы сотрудничества в конкретной области, предоставляющие возможность государствам-участникам самостоятельно определять формы и способы такого сотрудничества) по вопросам уголовного права и процесса, а третья опора была включена в сферу юрисдикции Суда ЕС.

Основные полномочия Европейского Союза в рамках СПСО и акты, издаваемые в этой области, перечислены в ст. 34 учредительного договора.

Как и в рамках общей внешней политики и политики безопасности, Европейский Союз уполномочен «издавать общие позиции, определяющие подход Союза к определенному вопросу». От имени Европейского Союза полномочия по изданию общих позиций осуществляет Совет ЕС. Поскольку общие позиции не содержат юридических норм в правоохранительной сфере (т.е. в области внутренних дел), их издание представляется малоэффективным инструментом в деле борьбы с преступностью. По этой причине общие позиции в рамках третьей опоры принимаются крайне редко.

Другое полномочие, сохраненное из первоначальной («Маастрихтской») редакции Договора о Европейском Союзе, состоит в подготовке текстов конвенций, рекомендуемых государствам-членам для подписания и ратификации. Текст конвенции разрабатывается Советом, однако для вступления в силу любая конвенция в качестве международного договора нуждается в дополнительном согласии государств-членов «в соответствии со своими конституционными правилами».

Сначала требовалось, чтобы конвенция была ратифицирована всеми государствами-членами. Это требование, как показала практика, было сложно выполнить. Поэтому Амстердамский договор ослабил его. В настоящее время достаточно ратификации конвенции половиной стран-участниц (т.е. четырнадцатью на данный момент). Соответственно текст конвенции приобретает юридически обязательный характер лишь на территории стран, ее ратифицировавших.

Статья 29 Договора о ЕС 1992 г. указывает, что приоритетными задачами сотрудничества полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере является противодействие тяжким и особо тяжким преступлениям, которые представляют чрезвычайную угрозу государствам-членам ЕС. Среди таких преступлений Договор называет терроризм, торговлю людьми, преступления против детей, торговлю наркотиками, оружием, коррупцию и мошенничество. Важно отметить, что противодействие указанным видам преступлений в актах Союза имеет различную правовую основу. Так, только применительно к торговле наркотиками и терроризму предусматривается установление на уровне Союза минимальных стандартов, определяющих признаки составов соответствующих преступлений. В отношении других указанных видов преступлений такихтребований нет.

Рассматривая уголовную политику Европейского Союза, следует отметить, что в последние десятилетия наметилась тенденция (которая в настоящее время получила нормативное отражение в актах Союза), связанная с выделением двух основных направлений деятельности:

- полицейского сотрудничества;

- сотрудничества в области уголовной юстиции.

Последнее направление уголовной политики ЕС заключается в совместных усилиях государств-членов, вытекающих из положений ст. 31 Договора о Европейском Союзе. В частности, сотрудничество в сфере уголовной юстиции включает в себя: расследование уголовных дел и исполнение наказаний; выдача (экстрадиция) преступников; гармонизация процессуального законодательства государств-членов; разграничение подведомственности уголовных дел между странами; гармонизация законодательства по борьбе с наиболее тяжкими преступлениями (организованная преступность, терроризм, торговля наркотиками и т.д.).

Полицейское сотрудничество, как одно из направлений уголовной политики Европейского Союза, имеет важнейшее значение для всей системы обеспечения правопорядка и безопасности в государствах-членах ЕС, поскольку с криминологической точки зрения в настоящее время преступность внутри Европейского Союза стала во многом «транснациональной», что требует постоянной координации деятельности правоохранительных органов разных стран.

Следует отметить, что Договор о Европейском Союзе, также как и в отношении сотрудничества в сфере уголовной юстиции, определяет перечень направлений полицейского сотрудничества. Среди них:

- сотрудничество в проведении оперативно-розыскных мероприятий как по запросам, так и непосредственно правоохранительными органами одного государства-члена на территории другого государства-члена;

- информационное сотрудничество, заключающееся в постоянном функционировании системы обмена сведениями между правоохранительными органами государств-членов;

- сотрудничество в сфере подготовки кадров, т.е. применения единых унифицированных стандартов полицейской подготовки, направленной на повышение эффективности взаимодействия между полицейскими разных государств-членов;

- сотрудничество в области криминалистического обеспечения расследования и раскрытия преступлений, единообразного применения криминалистических методик.

Данные направления полицейского сотрудничества в рамках ЕС в настоящее время реализуются посредством деятельности специального учреждения Европейского Союза – Европейской полицейской организации (Европол – официальное наименование – Европейская полицейская организация.

В некоторых языках Европы используется другой термин – Европейское полицейское ведомство. Кроме того, уже с 1999 г. в официальных документах ЕС употребляется сокращенное наименование – Европол. Все три наименования в настоящее время носят официальный равнозначный характер).

Европейская полицейская организация обладает собственными правами и обязанностями, которые автономны и не производны от аналогичных прав и обязанностей институтов ЕС. Следовательно, это дает основание определять место Европола в системе ЕС наряду с его основными институтами – Европейской Комиссией, Европейским парламентов, Советом ЕС и т.д. Однако с другой стороны, Европол не может быть отнесен к числу институтов Европейского Союза, поскольку его статус и правовое положение не регламентированы учредительными договорами.

В настоящее время Европейская полицейская организация занимает особое место в организационном механизме Европейских сообществ и Европейского Союза. С одной стороны по причине широкой автономности, наличию собственной правосубъектности (в том числе и международной) Европол в своем правовом статусе приближается к международной организации. Однако характер регулирования нормами Европейского Союза, подотчетность институтам ЕС дают повод отнести его к органам ЕС, сформированным на основе соглашений между государствами-членами. Все это обусловлено спецификой его функций – осуществление сотрудничества в сфере борьбы с преступностью.

Европол также занимает особое место в осуществлении уголовной политики Европейского Союза. По существу, именно Европейская полицейская организация является «приводным ремнем» данной единой политики, позволяющей на практике реализовывать и применять единые стандарты в области противодействия преступности.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что современный Европол с точки зрения его места в организационном механизме Европейского Союза можно охарактеризовать как правоохранительное учреждение с юридической, финансовой и институциональной автономией ограниченного характера по отношению к другим органам Союза.

**2. Правовые источники, закрепляющие структуру Европола**

Принимая решение о создании Европейской полицейской организации, Совет Европейского Союза в качестве примера организации и деятельности нового европейского органа апеллировал к Международной организации уголовной полиции (Интерпол), которая за несколько десятилетий своего существования доказала эффективность такой формы международного взаимодействия в сфере борьбы с транснациональной преступностью. Поэтому концептуально и в Договоре о Европейском Союзе 1992 г., и в Конвенции о Европоле 1995 г. предполагалось, что организационная структура и деятельность будущей общеевропейской полицейской организации будет построена на принципах, апробированных на практике Интерполом. Однако в действительности структура Европейской полицейской организации оказалась сходной со структурой Международной Организации Уголовной Полиции только в общих чертах, что обусловлено похожими целями и задачами деятельности обоих организаций. В остальном структура Европола оказалась весьма специфичной.

Организационная структура Европейской полицейской организации регламентируется несколькими видами актов.

Конвенция о Европоле 1995 г. и Протокол к ней 2000 г. устанавливают наиболее общие принципы организации ведомства и закрепляют правовой статус высших органов Европола.

Другая группа актов, регулирующих организационную структуру, представлена нормами третичного права, которые выражены, в основном, в конвенциях ЕС, направленных на противодействие какому-либо виду транснациональной преступности. Так, заключение в 1995 г. Конвенции «О защите финансовых интересов сообществ», направленной на борьбу с мошенническими действиями в сфере расходования денежных средств ЕС, повлекло необходимость организации в структуре Европола специального отдела, о чем ничего не было сказано в фундаментальной Конвенции о Европейской полицейской организации 1995 г. Вместе с тем, Конвенция «О защите финансовых интересов сообществ»была принята почти одновременно с Конвенцией о Европоле, к тому же еще до фактического начала деятельности данного ведомства, что фактически предопределило наличие, по крайней мере, одной структурной единицы Европола, не предусмотренной профильной конвенцией.

Третья группа актов, определяющих структуру современного Европейской полицейской организации, представлена актами вторичного права, среди которых преобладают решения Совета Европейского Союза. Так, пользуясь своим правом возлагать на Европол дополнительные обязанности и компетенцию, Совет неоднократно принимал акты, во исполнение которых Европейская полицейская организация совершенствовала свою организационную структуру. В частности, на основании решения Совета ЕС от 29 апреля 1999 г. «О распространении мандата Европола на вопросы борьбы с фальшивомонетничеством и подделкой средств платежа», Европейскому полицейскому ведомству предписывалось разработать и принять положение о специальном органе (отделе) Европола по вопросам противодействия указанным видам преступлений.

Отдельного внимания в качестве источников, регулирующих организационную структуру Европола, заслуживают акты внутреннего нормотворчества, которые, как в рамках любого внутригосударственного и международного органа, полностью определяют его организационную структуру.

Наряду с нормативными актами Европейского Союза в правовом регулировании организационного построения Европейской полицейской организации значительную роль играет внутреннее законодательство государств-членов ЕС, поскольку именно этими актами определяется место и правовой статус национальных отделов и служб по связям с Европолом (аналог Национальных центральных бюро Интерпола) во внутригосударственной системе органов власти. Конвенция 1995 г. предусматривает необходимость создания таких органов в каждом государстве, но их статус и организационная подведомственность находятся вне пределов регулирования Конвенции.

Таким образом, современную структуру Европейской полицейской организации определяют довольно значительное количество правовых актов, которые, будучи весьма неодинаковы как по статусу, так и по юридической силе, составляют основу организационного построения Европола.

**3. Внутренняя структура Европейской полицейской организации**

Правовой статус всей структуры Европейской полицейской организации, равно как и всех ее звеньев в наиболее общем виде закрепляется в разделе V Конвенции 1995 г. Следует отметить, что в указанном соглашении подчеркивается самостоятельный, независимый от других органов Европейского Союза статус руководящих органов Европола.

Основным органом Европола выступает Административный совет. Его правовое положение определено в ст. 28 Конвенции 1995 г. Следует отметить, что Административный совет, несмотря на свое недвусмысленное наименование, не наделен функциями по управлению и распоряжению. Компетенция Совета строго регламентирована в Конвенции 1995 г. и представлена в основном полномочиями политического, представительского характера, а также полномочиями по определению стратегических аспектов деятельности ведомства.

Среди важнейших полномочий Административного совета — установление общих принципов функционирования Европейской полицейской организации. Данное полномочие реализуется посредством нескольких функций, которые принадлежат только совету. Так, Административный совет регулярно пересматривает численность корпуса офицеров связи (должностные лица, имеющие дипломатический статус и назначаемые государствами-участниками для постоянной работы «при Европоле», которые выступают посредниками между Европейской полицейской организацией и своими государствами, и несут персональную ответственность за передачу сведений), а также регулирует их полномочия. Кроме того, Административный совет играет ключевую роль в разработке и принятии решений Советом Европейского Союза по вопросам организации и деятельности Европола. В частности, именно Административному Совету принадлежит ведущая роль в подготовке бюджета Европола и перечня внебюджетных ассигнований его деятельности.

Как уже отмечалось выше, Административный совет Европола не выступает в качестве исполнительно-распорядительного органа данного ведомства. Однако, исходя из положений Конвенции 1995 г., можно констатировать, что он обладает функциями общего внутреннего контроля, что обусловлено следующими полномочиями: дача согласия на создание новых рабочих досье; представление рекомендаций Совету Европейского Союза для назначения или отстранения от должности Директора Европола; назначение на должность и увольнение Финансового контролера Европейской полицейской организации и др. Важно отметить, что Административный совет, не имея право вмешиваться в текущую деятельность Европола, тем не менее, является его стратегическим руководящим органом, представляющим Европейскую полицейскую организацию в системе институтов и органов Евросоюза, а также создающим условия для его эффективной деятельности.

Высшие органы Европола, помимо Административного совета, представлены должностными лицами, которые в полной мере наделены всеми исполнительно-распорядительными функциями. Такими должностными лицами выступают Директор и заместители директора Европейской полицейской организации. Конвенция 1995 г. подчеркивает, что Директор – лицо, состоящее на службе Европейского Союза, а потому наднациональное, беспристрастное, которое в своей деятельности должно руководствоваться только нормативно-правовыми актами Евросоюза. Более того, данное положение подкрепляется личной ответственностью Директора Европола на допускаемые в его деятельности действия, связанные с получением рекомендаций, инструкций или любых иных указаний и распоряжений, от кого бы они не исходили. В частности, ст. 30 Конвенции 1995 г. запрещает ему запрашивать любые рекомендации от государств-членов Союза.

Помимо высших административных органов, в Европейской полицейской организации представлены и органы, осуществляющие текущую деятельность по осуществлению возложенных на Европол функций. Современный аппарат Европола численно является одним из наиболее скромных среди других органов и институтов Европейского Союза. На 2005 г. различные структурные подразделения включали в общей сложности немногим более 350 человек (без учета офицеров связи и личного состава Национальных отделов по связям с Европолом). Так как по своей функциональной характеристике Европол выступает в качестве, прежде всего, информационного центра, банка данных, предоставляемых в совместное пользование стран-участников, то и функции структурных подразделений носят в большинстве своем информационно-аналитический характер. В настоящее время функционируют 12 отделов и 2 административных департамента. Восемь отделов осуществляют информационное обеспечение по соответствующим направлениям сотрудничества, которые в Конвенции 1995 г. обозначены как предметы ведения Европейской полицейской организации: отдел по вопросам незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ; отдел по вопросам незаконной торговли ядерными и радиоактивными материалами; отдел по вопросам скрытых миграционных потоков и т.д. В каждом из них осуществляется сбор, обработка и фиксация информации по соответствующему профилю. Именно через эти отделы осуществляется координация сотрудничества по обмену запросами правоохранительных органов государств-участников.

Вместе с тем, с 2001 г. перечень полномочий указанных отделов несколько расширился. Произошло это во исполнение двух рекомендаций Совета Европейского Союза, принятых в конце 2000 г. Первый документ от 30 ноября 2000 г. регулировал вопросы содействия Европола в Деятельности объединенных следственных бригад государств-участников ЕС. Вторая рекомендация была принята 28 сентября того же года и называлась «О запросах Европола, предлагающих начать уголовное расследование конкретных дел».

Не смотря на рекомендательный характер этих документов, их исполнение для Европола является приоритетными. В числе прочего данные акты предусматривали расширение компетенции низовых структурных звеньев Европейской полицейской организации — его отделов. Следует отметить, что расширение полномочий коснулось всех указанных отделов, за исключением отдела по вопросам незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ, полномочия которого по координации сотрудничества уже с момента создания Европола были весьма широкими. Таким образом, отделы получили право общей координации деятельности совместных следственных бригад государств-участников Европейского Союза, а также право самостоятельно составлять запросы от своего имени о возбуждении уголовного преследования на территории стран-членов ЕС. Последнее весьма сильно повысило статус отделов Европола, сделав их не просто большими информационными центрами по передаче запросов правоохранительных органов одной страны в другую, а самостоятельными субъектами борьбы с транснациональной преступностью. Это положение подтверждается еще и тем, что профильные отделы Европола могут составлять запросы не только на основе просьб или официальных документов правоохранительных органов государств-участников ЕС, но и на основе собственных аналитических выводов, основанных на исследовании полученной информации.

Помимо указанных отделов с 2004 г. в структуре Европейской полицейской организации появилось и начало функционировать еще одно подразделение, целью которого является создание унифицированных правил, стандартов и требований к организации подготовки полицейских кадров государств-участников Европейского Союза. В статье 3 Конвенции о Европоле указаны задачи, поставленные перед Европолом. «В контексте своей цели, указанной в ст. 2(1), Европол в соответствии со своим составом и бюджетом и в рамках, определенных Административным советом, оказывает помощь государствам-членам в следующих областях: обучение сотрудников компетентных органов (в соответствии со ст. 2 п. 4 Конвенции термин «компетентные органы» в рамках Конвенции означает все государственные органы, существующие в государствах-членах, ответственные по национальному законодательству за предупреждение и борьбу с преступлениями.); изучение опыта использования высоких технологий организованной преступностью в целях развития специальных знаний и навыков, установление связей по обмену информацией между компетентными органами государств-членов».

Отдел по подготовке полицейских кадров (именно так называется данное подразделение) был создан на основе приказа Директора Европола от 17 июля 2004 г. Среди основных функций новой структурной единицы названо:

- выработка единых требований по подготовке полицейских кадров государств-членов (создание нормативной базы);

- организация и проведение научно-практических семинаров представителей кадровых служб государств-участников по проблемам подготовки полицейских;

- организация обмена опытом подготовки полицейских кадров государств-участников;

- организация повышения квалификации личным составом правоохранительных органов государств-участников и др.

В структуре Европола создана также так называемая Совместная контрольная инстанция, задача которой состоит в том, чтобы проверять деятельность Европола на предмет наличия нарушений прав личности при хранении, обработке и использовании данных, имеющихся в Европоле.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что структура Европола в настоящее время не является окончательно сформированной. В соответствии с Амстердамским договором ЕС, в период до 2008 г. должны быть сформированы и юридически закреплены все элементы структуры данного ведомства. В этой связи его структура постоянно дополняется новыми звеньями, что обусловлено расширением предметного ведения Европола.

**4. Функции и полномочия Европейской полицейской организации в сфере борьбы с преступностью**

Основным актом, регулирующим деятельность данного общеевропейского органа, является «Конвенция на базе ст. 3 Договора о Европейском Союзе о создании Европейской полицейской организации», утвержденная актом Совета ЕС 26 июля 1995 г. (вступила в силу с 1 июля 1999 г.).

В процессе разработки и принятия указанной Конвенции одним из наиболее важных вопросов, порождавших противоречия между государствами-участниками Европейского Союза, был вопрос о пределах компетенции Европола и разграничении этой компетенции с полномочиями национальных полицейских органов отдельных стран. Данный вопрос еще на этапе разработки Конвенции о Европоле создал определенный раскол среди государств-членов ЕС. Так, Франция и ФРГ выступали за минимальное вмешательство вновь создаваемой общеевропейской структуры в процесс расследования преступлений. При этом они апеллировали к общим принципам построения Европейского Союза, в соответствии с которыми страны-участники остаются суверенными государствами.

Одним из важнейших принципов, лежащих в компетенции Европейской полицейской организации, является принцип разграничения предметов ведения с национальными органами власти. Данный принцип реализуется в том, что к ведению Европейской полицейской организации могут относиться только те преступления, которые либо прямо указаны в Конвенции о Европоле 1995 г., или которые могут быть отнесены к таковым на основе критериев, также закрепленных в рассматриваемой Конвенции. Среди таких критериев выделяются три случая, когда преступление, безусловно, подпадает под юрисдикцию Европейской полицейской организации:

* если преступление совершается в составе Организованной преступной группировки или преступной организации;
* если совершенное или совершаемое преступление объективно может затронуть интересы двух или более государств-членов Европейского Союза;
* если очевидно, что расследование, пресечение или предотвращение преступления невозможно осуществить усилиями одного государства-члена ЕС.

Важно отметить, что при персональном определении того, подлежит ли преступление юрисдикции Европола, должны учитываться все приведенные выше критерии. Отсутствие хотя бы одного из них дает основание констатировать, что рассматриваемое преступление подпадает под юрисдикцию национальных полицейских органов.

В тоже время Конвенция о Европоле определяет перечень составов преступлений, которые, безусловно (вне приведенных выше критериев), подпадают под предмет ведения Европейской полицейской организации. Среди таких составов:

* незаконная торговля наркотическими веществами;
* незаконная торговля ядерными или радиоактивными веществами;
* нелегальная миграция;
* торговля людьми;
* торговля похищенными транспортными средствами;
* терроризм;
* незаконные действия, связанные с отмыванием денег;
* фальшивомонетничество.

В соответствии с Конвенцией о Европоле, указанные выше составы преступлений априори отвечают всем критериям, приведенным выше, и служащим основанием для отнесения того или иного из них к компетенции Европола. Важно отметить, что по смыслу Конвенции, указанный перечень преступлений является исчерпывающим. Однако, принятый в дополнение к Конвенции Протокол от 30 ноября 2000 г. (ст. 2) фактически отменил это положение. Так, в соответствии с данным Протоколом, перечень составов преступлений, отнесенных к ведению Европола, может быть расширен по решению Совета Европейского Союза. Именно таким образом в перечне таких преступлений появился состав «незаконные действия, связанные с отмыванием денег».

Следует отметить, что перечисленные выше виды преступлений по смыслу Конвенции – собирательные понятия, и не обозначают конкретные составы преступлений. Они, скорее, закрепляют сферу правоотношений, в которой могут проявиться те или иные противоправные действия. Сами составы, входящие в каждую из групп преступлений, составляющих сферу компетенции Европейской полицейской организации, и закрепленных в Конвенции 1995 г., отражаются на страницах другого документа, имеющего равную с Конвенцией юридическую силу. Это специальное приложение к ней. Именно изменения этого приложения подразумевается в качестве права Совета ЕС вносить изменения в перечень составов, подведомственных Европолу. Приложение содержит различное количество конкретных видов составов преступлений. Так, применительно к «незаконной торговле наркотическими веществами» закрепляются следующие составы: незаконное приобретение наркотических или психотропных веществ; незаконное изготовление наркотических или психотропных веществ; незаконная перевозка в пределах ЕС или в третьи страны наркотических или психотропных веществ и др. В частности, указные выше составы закреплены в рамочном решении Совета ЕС от 25 октября 2004 г. «Об установлении минимальных положений в отношении составных элементов уголовных преступлений и санкций, подлежащих применению в сфере торговли наркотиками».

Отдельного внимания заслуживает такие предметы ведения Европейской полицейской организации, как нелегальная миграция и торговля людьми, поскольку они названы в Конвенции 1995,г. в качестве преступлений, которыми Европол занимается непосредственно с момента начала своей деятельности. Как и в случае с «незаконной торговлей наркотическими веществами», рассматриваемая сфера компетенции также многогранна. В частности, «незаконный ввоз мигрантов», согласно названному Договору, означает деятельность, направленную на облегчение, ради извлечения дохода, въезда, проживания или занятости на территории государства-члена Европейского Союза, с нарушением применимых правил и условий государств-членов, а «торговля людьми» — подверженность лица действительной и незаконной власти других лиц с использованием насилия, угроз, злоупотребления властью или стечением обстоятельств для эксплуатации проституции, сексуальной эксплуатации несовершеннолетних или торговли детьми.

С точки зрения юридической техники отдельные нормы Конвенции о Европоле и приложений к ней носят бланкетный (отсылочный) характер. Это проявляется в том, что для определения фактора незаконности определенных действий, составляющий объективную сторону состава того или иного преступления, Конвенция адресует читатели к иным нормативно-правовым актам Евросоюза. Чаще всего такими актами выступают специализированные конвенции Совета Европы, Европейского Союза или универсальные акты.

Компетенция Европола относительно юрисдикции над отдельными составами преступлений на этом не ограничивается. В соответствии с ст. 2 Конвенции о Европоле и дополнительным протоколом к ней от 30 ноября 2000 г., полномочия Европейской полицейской организации могут распространяться на преступления, «связанные» с теми, которые прямо указаны в Конвенции. Данная размытая и неопределенная формулировка с одной стороны создает известную двусмысленность в положениях европейского акта, однако четкая регламентация в Дополнительном протоколе 2000 г. понятия «преступления, связанные с указанными в Конвенции», снимает такую двусмысленность. Дело в том, что под последними понимаются такие незаконные деяния, которые прямо или косвенно направлены на способствование совершению преступлений, составы которых полностью закреплены в Конвенции. Так, приобретение средств для совершения террористического акта (оружие, взрывчатка) составляет понятие сопутствующего преступления и рассматривается как подпадающее под юрисдикцию Европола. Таким же образом рассматриваются и другие сопутствующие деяния (угон автомобиля в целях совершения в последующем террористического акта; захват заложников с целью избежать наказания и др.).

Функциональные аспекты деятельности Европейской полицейской организации в общем виде урегулированы конвенционно. Как известно, функции есть основные направления деятельности того или иного органа. Ст. 30 Договора о Европейском Союзе 1992 г. подчеркивает, что функциями Европола являются:

* информационное содействие государствам-членам в расследовании преступлений;
* научно-техническое содействие правоохранительным органам государств-участников в расследовании преступлений;
* координация работы национальных следственных органов.

Как отмечалось ранее, информационная составляющая деятельности Европейской полицейской организации выступает в качестве ведущей и приоритетной, что неизменно отражается на структуре организации. Обеспечение эффективного информационного обмена между государствами-членами ЕС относительно совершенных преступлений, личности лиц, в них подозреваемых, а также предметов преступных посягательств, является важнейшим фактором сотрудничества в рассматриваемой сфере.

Следует четко представлять, что в настоящее время Европол, по аналогии с Международной организацией уголовной полиции представляет собой большой информационный центр, банк данных, предоставляемых в совместное пользование всех стран Европейского Союза, а при наличии соответствующих международных соглашений – и третьим странам. Так, в соответствии со ст. 5 Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, стороны осуществляют сотрудничество по обмену представляющей взаимный интерес стратегической и технической информацией, в частности:

* о формах, методах и средствах совершения преступлений;
* о новых видах наркотических средств и психотропных веществ (по мере их появления в незаконном обороте), технологии их изготовления и используемых при этом веществах, а также о новых методах исследования и идентификации наркотических средств и психотропных веществ;
* о каналах перевода денежных средств, полученных преступным путем;
* о состоянии и развитии преступности, оценке угрозы ее распространения;
* о новых формах и методах противодействия преступности;
* о мерах организационно-правового характера по совершенствованию основных направлений правоохранительной деятельности:
* о современных методах проведения расследований преступлений и криминалистических экспертиз;
* о передовых формах и методах подготовки кадров;
* о центрах повышения квалификации кадров;
* о методах обработки и анализа информации;
	+ о критериях оценки деятельности подразделений правоохранительных органов.

Таким образом, из приведенного положения международного договора Европола с Российской Федерацией, можно судить о характере информации, собираемой, обрабатываемой и аккумулируемой данной организацией, и о том, какие из ее аспектов являются открытыми для третьих стран на основе соглашений. Однако следует отметить, что такие данные могут передаваться третьим странам только в том случае, если в этих странах обеспечен стандарт защиты персональных данных соответствующего уровня, принятый в ЕС.

С учетом новейших достижений в области науки и техники, включая сферу компьютерной обработки информации, Конвенция 1995 г. (ст. 6) предусматривает создание в рамках Европола автоматизированной системы для сбора, обработки и передачи информации. Непосредственный доступ к данной системе получают офицеры связи, Директор и уполномоченные сотрудники самого Европола, а в некоторых случаях также национальные отделы по связям с Европолом. Указанная система была введена в действие в 2002 г. и в настоящее время успешно применяется на практике.

В штаб-квартире Европола в Гааге в целях повышения эффективности этой деятельности создана комплексная автоматизированная информационно-аналитическая система TECS (The Europol Computer System), составными компонентами которой, помимо собственно АИС, являются также аналитический центр и индексная подсистема.

Выше отмечалось, что помимо функции информационного содействия расследованию преступлений, Конвенция о Европоле 1995 г. наделяет данную организацию еще двумя функциями: осуществление научно-технического содействия расследованию преступлений и координации сотрудничества по расследованию преступлений.

Научно-техническое содействие является важнейшей составляющей деятельности Европейской полицейской организации, поскольку в результате такой работы достигаются две фундаментальные цели для согласованных действий полиций европейских стран. Во-первых, происходит унификация подходов к криминалистическим исследованиям улик. Во-вторых, правоохранительные органы государств-участников Европейского Союза снабжаются необходимыми справочными, аналитическими материалами, комплексный подход к разработке которых обеспечивает Европол. Важность данной сферы деятельности Европола подтверждается и размером ассигнований на научные исследования и разработки, которые в 2005 г. составили более 25 % от общего бюджета Европейской полицейской организации. При этом за последние три года эти расходы постоянно увеличивались. Следует отметить, что в настоящее время Европейская полицейская организация осуществляет функцию научно-технического содействия расследованию преступлений не только по запросам правоохранительных органов стран-участниц, но и по собственной инициативе, основываясь на своих представлениях о приоритетных направлениях научных исследований. Основное внимание уделяется следующим направлениям исследований:

- статистические исследования в области транснациональной преступности, миграции и т.д.;

- исследования новейших методов получения доказательств, их фиксации и использования в уголовном процессе;

- исследование форм и способов противодействия отдельным видам преступлений и обобщение опыта;

- исследования наркотических средств, способов их обнаружения и нейтрализации.

Указанный выше перечень исследований далеко не полный. Напомним, что нередко Европол осуществляет исследования по индивидуальным запросам правоохранительных органов государств-членов ЕС, что порождает разнообразие проводимых исследований.

Помимо непосредственно исследовательской деятельности, Европейская полицейская организация в рамках реализации функции научно-технического содействия занимается информационным обеспечением правоохранительных органов государств-участников результатами проведенных исследований. С этой целью Европол ежегодно выпускает несколько изданий, справочников, учебных пособий и материалов конференций на разных языках, которые рассылаются в профильные органы государств-членов. В частности, следует отметить, что с 1999 г. издается специальный бюллетень Европейской полицейской организации «Оперативные сведения о нелегальной миграции», который имеет ограниченный доступ и содержит проанализированные материалы оперативно-розыскных мероприятий, проводимых правоохранительными органами разных стран по контролю за нелегальным въездом в Шенгенское пространство мигрантов из третьих стран. Поскольку в Европейском Союзе отсутствуют внутренние границы, эта информация становится важным источником сведений о возможных путях нелегальных мигрантов внутри ЕС. Кроме того, в 2001 г. Европолом был подготовлен и разослан правоохранительным органам стран-участниц специальный глоссарий «Террористические группы», в котором отражался анализ агентурных сведений о действующих на территории стран ЕС террористических группировок, формах их деятельности, идеологии, лидерах и рядовых участниках, связях между собой и т.д. Данные материалы стали основой для активизации сотрудничества европейских стран в борьбе с терроризмом после событий 11 сентября 2001 г. в США.

Еще одной функцией Европола, как отмечалось, является координация деятельности государств-членов по расследованию преступлений. Правовой основой реализации данной функции является ст. 30 Договора о Европейском Союзе, Рекомендации Совета Европейского Союза от 30 ноября 2000 г. «О поддержке Европолом объединенных следственных бригад, образованных государствами-членами», и от 28 сентября 2000 г. О запросах Европола, предлагающих начать уголовное расследование конкретных уголовных дел». Указанные акты носят необязательный характер, а потому в их текстах не содержится императивных норм. В частности, Рекомендация «О запросах Европола, предлагающих начать уголовное расследование конкретных уголовных дел» предусматривает, что государства-члены ЕС обязаны рассматривать каждый запрос, адресуемый им Европолом с предложением возбудить, провести или скоординировать расследование конкретных дел. Этот документ также обязывает национальные правоохранительные органы информировать Европол о своем решении.

В целом Европейская полицейская организация еще до принятия Директивы 2004 г. успешно справлялось с закрепленной в Конвенции 1995 г. функцией по координации деятельности правоохранительных органов государств-членов. Первоначально (до 2002 г.) такое взаимодействие осуществлялось в основном через институт офицеров связи, что делало деятельность по координации опосредованной. Позднее координация стала осуществляться напрямую, что значительно повысило качество работы правоохранительных органов. Так, в сентябре 2005 г. по инициативе и при координации Европола в шести европейских странах была проведена широкомасштабная операция против детской порнографии в Интернете. В ходе операции, получившей кодовое название «Айсбрей-кер», были проведены обыски в 80 жилых домах и в офисах нескольких фирм, конфискованы компьютеры и диски с порнографическими файлами и видеоматериалы. Эти акции проводились во Франции, Великобритании, Италии, Нидерландах, Швеции и Дании. Дальнейший анализ конфискованных материалов был направлен на выявление личности тех, кто совершает преступления против детей, производя эти порнографические материалы.

**5. Направления сотрудничества Российской Федерации и Европола в сфере обмена информации**

На сегодняшний момент основными направлениями сотрудничества Российской Федерации и Европола в сфере обмена информации являются:

- разработка и принятие оперативного соглашения об информационном обмене;

- приведение российских стандартов защиты информации и персональных данных на уровне подзаконных актов (в том числе и актов МВД России) в соответствие со стандартами Европейской полицейской организации;

- создание системы подготовки и переподготовки кадров по информационным технологиям;

- выработка и нормативное закрепление стандартов исполнения информационных запросов;

- внедрение в деятельность заинтересованных правоохранительных органов Российской Федерации информационно-справочных систем, работающих по стандартам Европола.

**ТЕМА №10: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ**

1. Факторы и условия сотрудничества Российской Федерации и ЕС.

2. Совет делового сотрудничества России и Европейского Союза: состав, цели, задачи, направления деятельности.

3. Основные направления и содержание сотрудничества.

**1. Факторы и условия сотрудничества Российской Федерации и ЕС.**

Россия имеет многовековые связи с европейскими государствами. Однако, поскольку в последние десятилетия внешнеэкономические интересы последних (в возрастающей степени и внешнеполитические) аккумулируются Евросоюзом, то актуализировалась и проблема правового оформления взаимоотношений России и ЕС. Целый ряд факторов – экономических, политических, географических – свидетельствуют в пользу исключительной важности эффективного взаимодействия России и данной международной организации, связанной единым европейским правом. Следует добавить к этому, что через 3-7 лет Европейский Союз расширится до 25-27 государств. Можно даже сказать, что на европейском континенте происходит качественное изменение экономической и правовой реальности. В этом смысле становится очевидным, что в ареале Европейского Союза и во взаимоотношениях с соседними странами становится главенствующим уже не принцип мирного сосуществования, а всё более приоритет экономического сотрудничества и партнёрства. Договоры с ЕС имеют определённо новое качество:

Во-первых, это договоры, в которых Российское государство не монополизирует внешнюю торговлю с ЕС. Государство скорее выступает, как верховная публичная власть, которая призвана лишь создавать оптимальные (законные) условия для эффективной торговли и сотрудничества от лица всех хозяйствующих субъектов с российской стороны. Согласно принятым обязательствам, она например, обязана воздерживаться от поведения, негативно воздействующего на торговлю между РФ и Сообществом.

Во-вторых, другая особенность уже имеющихся соглашений, как можно убедиться, заключается в том, что в них иногда подробнейшим образом. Наряду с понятием «Европейский союз», введенным Маастрихстким Договором о Европейском Союзе 1942 г используется и традиционное понятие «Европейские Сообщества», которое и ныне не утеряло своего ни чисто понятийного смысла, ни юридического значения. Поскольку Европейский Союз не заменил собой Европейские Сообщества, а создан и функционирует на их основе. Более того, продолжают сохраняться и три автономных правовых порядка Европейских Сообществ (ЕЭС. ЕОУС, Евратом). ЕС является основным торгово-экономическим партнером России (34% оборота российской внешней торговли по сравнению с 22% со странами СНГ и 3-6% с Китаем. США и Японией), а с расширением Европейского Союза объем внешней торговли России возрастет до 50%. Следует отметить, что такая «близость» торгового и экономического (межгосударственного) взаимодействия не была свойственна российской практике со времён СЭВ.

В-третьих, все указанные характеристики заключённых между ЕС и РФ договоров, можно назвать нетипичными для российской стороны ещё и потому что они предписывают России и обязывают её предпринять нетрадиционно масштабные внутригосударственные мероприятия, чтобы выполнить договорные обязательства. Так, Россия, согласно СПС (Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве), должна в короткий срок принять целый комплекс кардинальных внутригосударственных правовых реформ (в области конкурентной политики, банковской деятельности, бухгалтерского учёта и налогообложения компаний, защиты прав потребителей, таможенного законодательства и т.д.). Если «обычные» международные договоры России требуют, как правило, узких и незначительных национально-правовых реформ, то договоры с ЕС требуют смены за несколько лет самих основ хозяйствования, что для РФ беспрецедентно уже само по себе. Можно добавить, что в этом смысле международно-договорная практика РФ одним скачком опередила развитие отечественной теории международных договоров, не готовой к восприятию значительного частноправового элемента в межгосударственных договорных взаимоотношениях. И в этом смысле, очевидно, его отторжение российской правовой системой, которая до сих пор настроена на приоритет публичного права в регулировании межгосударственных взаимоотношений. Свидетельством последнего утверждения является «пробуксовывание» исполнения СПС именно по политическим, а не экономическим соображениям.

В-четвёртых, договорную теорию и практику надо изучать еще" и потому, что в «преддверии» вступления РФ в ВТО, как известно, нашей стране придётся взять на себя еще более масштабные задачи в преобразовании своей внутригосударственной правовой реальности, чем того требуют даже указанные «европейские» договоры. В этом отношении совершенно справедливы многие замечания российских специалистов, смысл которых сводится к тому, что с вступлением в ВТО СПС утратит своё значение и должно быть пересмотрено. Исходя из высказанного, можно утверждать, что качественное своеобразие договорно-правовой практики РФ с Евросообществами высвечивает не только практическую, но и теоретическую актуальность предпринятого исследования. В этом смысле теоретическая концепция международных договоров в последние годы интенсивно пополняется новым эмпирическим материалом, а именно соглашениями с ЕС, который и подлежит серьёзному научно-юридическому осмыслению.

**2. Совет делового сотрудничества России и Европейского Союза: состав, цели, задачи, направления деятельности.**

Существенную роль в вопросе сотрудничества Российской Федерации с Европейским Союзом играетСовет делового сотрудничества России и Европейского Союза.

Совет создан на основе совместного решения, принятого на общем собрании Круглого стола промышленников России и ЕС (КСП) 3 октября 2005 г. в Лондоне.

В его состав входят известные лидеры промышленности и бизнеса с обеих сторон, а также руководители ведущих предпринимательских организаций России и Европейского союза. Совет объединяет представителей деловых кругов, приверженных улучшению и развитию политических и экономических отношений между Россией и ЕС и разделяющих общее стратегическое видение перспективы взаимного сближения сторон, основанного на расширении торговли и инвестиций, взаимопроникновении и партнерстве бизнеса, постепенной конвергенции механизмов регулирования и экономической интеграции. Это сближение может быть достигнуто только путем установления равных правил игры, которые исключают экономический национализм и протекционизм.

Конечным результатом этого процесса должно стать установление прочных отношений подлинного стратегического партнерства между Россией и ЕС, основанного на общих ценностях и интересах и охватывающего все основные области сотрудничества.

В области экономических отношений этот процесс может развиваться за счет последовательной ликвидации необоснованных торговых и инвестиционных барьеров, рационализации и сближения государственного регулирования в критически важных областях, развития системы корпоративных связей и партнерств. Его цель – постепенное продвижение от нынешнего состояния торгово-экономических отношений к заключению расширенного соглашения о зоне свободной торговли, а впоследствии – договора об общем экономическом пространстве России и ЕС, предусматривающего свободное движение капитала, товаров и услуг, трудовых ресурсов, знаний и технологий.

Миссия Совета делового сотрудничества – всемерно способствовать этому процессу, концентрируя свои усилия на следующих направлениях совместной активности деловых кругов обеих сторон:

1. Содействие развитию экономического диалога и сотрудничества между Россией и ЕС путем разъяснения позиций и приоритетов делового сообщества на высшем политическом уровне. Регулярные встречи и консультации ведущих представителей бизнеса с руководством России и ЕС могли бы стать подходящим механизмом для достижения этой цели.
2. Формулирование, разработка и представление новых совместных инициатив бизнеса по улучшению условий для взаимной торговли и инвестиций, по укреплению делового сотрудничества и партнерства, по созданию реальной почвы для формирования общего экономического пространства России и ЕС.
3. Создание площадки для более тесного диалога между руководителями организаций деловых кругов обеих сторон (Союз промышленных конфедераций Европы, Российский союз промышленников и предпринимателей, Европейский круглый стол промышленников, Круглый стол промышленников России и ЕС), направленных на активизацию участия бизнеса в официальных экономических и промышленных диалогах и укрепление роли Круглого стола промышленников России и ЕС в этом процессе.

СДС является неформальным клубом лидеров бизнеса России и ЕС, заинтересованных в реальном прогрессе двусторонних отношений. Он действует как мозговой центр, как механизм открытого и непредвзятого обсуждения и как инструмент диалога с политическим руководством России и ЕС, выполняя все эти функции от имени наиболее активной части деловых кругов обеих сторон. Он не имеет бюрократических структур и опирается на инициативу, энергию и ресурсы своих индивидуальных членов. Организационно-техническая поддержка деятельности Совета осуществляется объединенным Секретариатом Круглого стола промышленников России и ЕС и Экспертной группой, состоящей из личных представителей членов СДС.

Основные направления деятельности Совета на среднесрочную перспективу будут определяться следующими приоритетными задачами:

* Обеспечение должного вклада бизнес-сообществ обеих сторон в разработку структуры и правовых основ отношений России и ЕС по истечении срока действия СПС (Соглашения о партнерстве и сотрудничестве).
* Снижение барьеров и создание благоприятных условий для развития торговли и инвестиций, включая формирование государственно-частных партнерств в России.
* Разработка взаимоприемлемых принципов и институционально-правовых механизмов долгосрочного партнерства РФ и ЕС в энергетической сфере, основанного на тесном сотрудничестве бизнеса в глобальном масштабе.
* Более глубокое инновационно-технологическое сотрудничества сторон, опирающееся на взаимные инвестиции в высокотехнологичные отрасли, передачу технологий, совместные НИОКР и инновационные проекты.

**3. Основные направления и содержание сотрудничества.**

Российская Федерация стала одной из первых стран, не входящих в систему Европейского Союза, которая изъявила желание осуществлять всестороннее сотрудничество с Европейской полицейской организацией. В период с 1994 по 1999 гг. контакты представителей правоохранительных органов Российской Федерации и общеевропейский полицейских структур осуществлялись, в основном, в рамках периодических конференций и совещаний, а также в ходе обмена данными через иные международные организации (Интерпол, Всемирная таможенная организация, Всемирная организация интеллектуальной собственности и др.). По сути, в данный период прямых профессиональных контактов с Российской Федерацией не осуществлялось. Однако этот период характерен выработкой общих позиций, принципов будущего сотрудничества, которые впоследствии легли в основу сотрудничества, оформленного международными соглашениями. В частности, по итогам походившей в апреле-мае 1997 г. международной научно-практической конференции «Россия и Европа: сотрудничество в обеспечении безопасности» с участием представителей Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России и др. было принято совместное заявление, в котором подчеркивалась необходимость углубления сотрудничества ЕС и России в сфере борьбы с преступностью, в том числе и посредством заключения двусторонних соглашений.

Новые перспективы в развитии отношений Российской Федерации с общеевропейскими полицейскими структурами, и в частности, с Евро-полом, обозначились с подписанием Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их государствами-членами от 1 декабря 1997 г. Данный документ предусматривал широкий круг направлений сотрудничества, среди которых особое место занимали программные положения относительно сотрудничества в правоохранительной области. Так, ст. 84 данного Соглашения «Сотрудничество по предотвращению противоправной деятельности» предусматривала, что стороны сотрудничают с целью предотвращения:

* нелегальной иммиграции и нелегального присутствия граждан одной Стороны на территории другой Стороны, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии;
* противоправной деятельности в сфере экономики, включая проблемы коррупции;
* незаконных сделок с различными видами товаров, включая промышленные отходы;
* подделок;
* незаконного оборота наркотических и психотропных веществ.

Сотрудничество в перечисленных областях основывается на проведении взаимных консультаций и тесном взаимодействии и предусматривает оказание технического и административного содействия, включая:

* разработку проектов национальных законодательных актов в сфере предотвращения противоправной деятельности;
* создание информационных центров;
* повышение эффективности деятельности организаций, участвующих в предотвращении противоправной деятельности;
* обучение персонала, развитие исследовательской базы;
* разработку взаимоприемлемых мер, препятствующих противоправной деятельности Указанные положения Соглашения стали правовой основой для углубления сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом в вопросах противодействия преступности и коррупции.

В рамках реализации положений рассматриваемого документа в 1998 г. был создан Комитет сотрудничества Россия – Европейский Союз, который подразделялся на подкомитеты по направлениям сотрудничества. Вопросы сотрудничества в правоохранительной области были переданы в ведение подкомитета по вопросам коррупции, охраны прав интеллектуальной собственности, сближения законодательства и борьбе с преступностью (подкомитет № 6). С 1999 г. в заседаниях данного подкомитета постоянно принимали участие представители Европейской полицейской организации. Основным итогом деятельности данного подкомитета явилась разработка общей стратегии сотрудничества в правоохранительной сфере и двух программ, которые были впоследствии приняты Российской Федерацией и Европейским Союзом. Речь идет о коллективной стратегии Европейского Союза по отношению к России (1999 г.) и стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 гг.). Оба акта имеют много общего как с политической, так и технологической (оперативной) точек зрения. Они – отражение воли сторон строить стратегическое взаимодействие друг с другом, и в таком качестве объединенного потенциала, занять соответствующее место в современной международной системе.

Если анализировать подходы стратегий к вопросам сотрудничества в области юстиции и внутренних дел, то можно обнаружить немало совпадающих элементов. Прежде всего, это касается набора (перечня) объектов сотрудничества. По мнению европейской стороны, актуальным является наращивание сотрудничества в борьбе с такими общими проблемами, как организованная преступность, отмывание денег, незаконная торговля людьми и наркотиками. Предмет основной заботы – борьба с нелегальной миграцией. С точки зрения российской стороны, оперативное сотрудничество с Евросоюзом должно охватывать борьбу с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, с транснациональной организованной преступностью, в том числе отмыванием денег, уклонением от налогов, вывозом капитала, нарушением таможенных правил, торговлей людьми, несанкционированным проникновением в чужие базы данных, фальшивомонетчеством. Обе стороны предусматривают механизмы и средства реализации заявленных приоритетов сотрудничества в правоохранительной, антикриминальной сфере. И здесь мы находим сходства в позициях РФ и Евросоюза. Так, в документе ЕС содержится идея разработки специального плана взаимодействия с российским партнером, который бы включал следующие четыре группы вопросов:

* оказание помощи в подготовке работников судебных и правоприменяющих органов с упором на изучение техники ведения следствий и мер пресечения;
* создание необходимых законодательных, конституционных и судебных предпосылок для эффективного преследования организованной преступности, особенно в сфере отмывания денег, подпольной хозяйственной деятельности и торговли людьми;
* разработка эффективных механизмов сотрудничества по борьбе с трансграничным наркобизнесом;

развитие сотрудничества между Европолом и компетентными